

*Límites y alcances
del derecho
a la participación
análisis del proyecto
minero Mirador*

Susy Garbay



UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR
Ecuador



CORPORACIÓN
EDITORIA NACIONAL

Límites y alcances del derecho a la participación

Análisis del proyecto minero Mirador

SERIE 
Magíster
VOLUMEN 174

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR, SEDE ECUADOR

PROGRAMA ANDINO DE DERECHOS HUMANOS

Toledo N22-80 • Apartado postal: 17-12-569 • Quito, Ecuador

Teléfonos: (593 2) 322 8085, 299 3600 • Fax: (593 2) 322 8426

www.uasb.edu.ec • uasb@uasb.edu.ec

CORPORACIÓN EDITORA NACIONAL

Roca E9-59 y Tamayo • Apartado postal: 17-12-886 • Quito, Ecuador

Teléfonos: (593 2) 255 4358, 255 4558 • Fax: ext. 12

www.cenlibrosecuador.org • cen@cenlibrosecuador.org

Susy Garbay

**Límites y alcances del derecho
a la participación**
Análisis del proyecto minero Mirador



**UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR**
Ecuador



Programa Andino de
derechos humanos



**CORPORACIÓN
EDITORIA NACIONAL**

Quito, 2015

Límites y alcances del derecho a la participación

Análisis del proyecto minero Mirador

Susy Garbay



Primera edición:

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

Corporación Editora Nacional

Quito, junio de 2015

Coordinación editorial:

Quinche Ortiz Crespo

Armado:

Jorge Ortega Jiménez

Impresión:

Ediciones Fausto Reinoso,

Av. Rumipamba E1-35 y 10 de Agosto, of. 103, Quito

ISBN Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador:

978-9978-19-672-4

ISBN Corporación Editora Nacional:

978-9978-84-852-4

Derechos de autor:

Inscripción: 046304

Depósito legal: 005270

Título original: *Desarrollo y minería en el Ecuador: un análisis del derecho de participación en el proyecto Mirador*

Tesis para la obtención del título de Magíster en Derechos Humanos y Democracia en América Latina, con mención en Políticas Públicas

Programa de Maestría en Derechos Humanos y Democracia en América Latina, 2011

Autora: *Susy Garbay Mancheno* (correo e.: susygarbay@yahoo.com)

Tutor: *Agustín Grijalva*

Código bibliográfico del Centro de Información: T-0961

La versión original del texto que aparece en este libro fue sometida a un proceso de revisión de pares ciegos, conforme a las normas de publicación de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, y de esta editorial.

Índice

Introducción / 11

Capítulo I

Desarrollo, democracia y participación / 15

Debates sobre las nociones de desarrollo / 15

Democracia, participación y desarrollo / 26

Capítulo II

La minería como nuevo puntal de desarrollo en Ecuador: límites prácticos en el ejercicio del derecho de participación en el proyecto Mirador / 33

Antecedentes y contexto del proyecto / 33

Contexto de la zona donde se desarrolla el proyecto Mirador / 35

El proyecto Mirador / 38

El derecho de participación de las poblaciones afectadas por el proyecto Mirador / 43

Respuestas del Estado frente a la conflictividad social / 60

Capítulo III

Extractivismo y derecho de participación: tensión no resuelta con el nuevo régimen constitucional / 65

El derecho de participación como elemento de las nociones de desarrollo: límites reales / 65

Derecho a la participación en las políticas de desarrollo en el régimen constitucional vigente / 67

La consulta previa, libre e informada y la consulta ambiental en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana / 70

El derecho de participación como una propuesta central en la planificación estatal: Plan Nacional de Desarrollo. Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 / 71

Expedición de la Ley de Minería: consideraciones de la participación social en las actividades mineras / **72**

Demanda de Inconstitucionalidad de la Ley de Minería y posición de la Corte Constitucional / **75**

Participación de las personas comunidades, pueblos y nacionalidades en la fase de explotación de cobre en el proyecto Mirador / **82**

Conclusiones / 87

Bibliografía / 93

Agradezco a todas las personas y organizaciones que me proporcionaron información, documentos y su tiempo para conversar sobre el tema que se debate en esta investigación; especialmente a Edwar, por su apoyo incondicional y su valiosa opinión crítica.

Lo moderno es lo mismo que lo bueno; lo malo que aún pueda prevalecer se explica porque lo moderno aún no llega del todo o porque ha llegado incompleto. Este fue sin duda, con plena ingenuidad, el lema de todas las políticas de todos los estados nacionales hace un siglo; hoy lo sigue siendo, pero la ingenuidad de entonces se ha convertido en cinismo.

BOLÍVAR ECHEVERRÍA,
Modernidad y capitalismo (15 tesis).

Introducción

La minería metálica a gran escala en Ecuador no tiene precedentes; sin embargo, actualmente es una actividad económica a la que se le ha puesto mucho interés, debido al gran potencial minero que tiene el país. Al igual que lo que ocurrió en su momento con la explotación petrolera, la minería es promovida ahora como un puntal de *desarrollo* y fuente de importantes recursos económicos para Ecuador; lo que ha sido fuertemente cuestionado por las organizaciones sociales, principalmente indígenas y ecologistas, que proponen buscar otras alternativas que superen la apropiación y mercantilización de los bienes de la naturaleza.

La implementación de los proyectos mineros también ha materializado la tensión entre los intereses del desarrollo y la participación de las personas, comunidades y pueblos afectados por las actividades mineras, que ha derivado en actos de protesta y resistencia, reprimidos y criminalizados.

En esta investigación se estudia el caso del proyecto Mirador, el primero de explotación de cobre a gran escala en Ecuador, para poner en evidencia los límites prácticos del ejercicio del derecho de participación por medio de la consulta ambiental y la consulta previa, libre e informada. Se contextualiza este análisis en el régimen constitucional anterior y en el vigente, ya que la promulgación de la Constitución de 2008 generó expectativas sobre el ejercicio de derechos y posibles cambios en el paradigma de desarrollo.

En el capítulo I, se hace un acercamiento a la noción generalizada de desarrollo, que concibe al crecimiento económico como único camino para alcanzar el bienestar de las personas. Desde ese punto de vista, las instituciones financieras internacionales promovieron políticas que proponían sustituir los modos tradicionales de producción y subsistencia por otros que dependieran de un sistema científico y técnico, que permitiría una mayor capacidad de producción e integración al circuito mundial del mercado.

Las transformaciones sociales y culturales que provocaron estas medidas mostraron en la práctica múltiples contradicciones: imposibilidad de eliminar la pobreza, devastación ambiental, demanda de mayor participación social, entre otras. Lo que llevó a reconceptualizar la noción de desarrollo. El *ecodesarrollo* es una corriente crítica que alerta sobre los efectos destructivos

de los procesos de producción y consumo en la naturaleza, y plantea deconstruir el paradigma económico de la modernidad, transformar los estilos de vida en cada región, revalorizar las diversidades étnicas y otras formas de relacionamiento con la naturaleza; propuestas que cobraron actualidad en el contexto de la nueva Constitución ecuatoriana.

Por otro lado, este capítulo aborda los conceptos de *desarrollo sustentable* y *desarrollo humano*, que a diferencia del ecodesarrollo no cuestionan los procesos de producción y consumo, pero incluyen a la participación social como elemento necesario a considerar en la toma de decisiones estatales que puedan afectar el medio ambiente, y en otro tipo de políticas. Y relaciona estos debates con los de democracia, que es considerada el régimen político compatible con las ideas de desarrollo y participación.

En el capítulo II, se hace un estudio del proyecto Mirador, contextualizándolo, espacial y temporalmente, para dar a entender su dimensión así como los efectos en el medio ambiente y en la vida de las comunidades y pueblos shuar que habitan en la zona donde se desarrolla el proyecto. El análisis revela que no se llevó a cabo un proceso de consulta previa libre e informada a los pueblos indígenas, antes de la fase de exploración; mientras que el proceso de consulta ambiental a la comunidad se hizo pasar por una socialización del Estudio de Impacto Ambiental (EIA); en todo ello se hizo notable la ausencia del Estado y, en su lugar, la presencia y comportamiento arbitrarios de la empresa Ecuacorriente S.A., concesionaria del proyecto minero. Estos hechos dieron lugar a expresiones de protesta y resistencia, que fueron fuertemente reprimidas y sus líderes sociales, criminalizados. Empero, estas acciones obligaron a las autoridades a debatir el tema en el ámbito nacional en el denominado *Diálogo Minero*.

En el capítulo III, se analiza lo que ha sucedido luego de la promulgación de la Constitución de 2008, y la caracterización del Estado ecuatoriano como plurinacional, constitucional, de derechos y justicia social; la promesa de la participación ciudadana en todos los asuntos de interés público, mediante los mecanismos de expresión democrática, representativa, directa y comunitaria; la incorporación de la noción del *sumak kawsay*; el reconocimiento de los derechos de la naturaleza, etc.; todos ellos suponían un cambio trascendental en el ejercicio de derechos y en la noción de desarrollo.

Por otro lado, se aspiraba que la nueva Constitución y el Mandato Minero, expedido también por la Asamblea Constituyente, fuesen en conjunto el punto de partida para la expedición de una nueva normativa que regule la actividad minera. Pero no fue así, pues la expedición de la Ley de Minería, al margen de la participación social, y la posición de la Corte Constitucional respecto a este tema demostraron lo contrario.

Asimismo, al iniciar la fase de explotación del proyecto Mirador y a pesar de estar vigente un nuevo régimen constitucional, no se llevó a cabo el proceso de consulta previa, libre e informada. Lo que demostró en la práctica que el ejercicio de derechos de participación está subordinado a los intereses del desarrollo.

Para elaborar esta investigación recurrí a fuentes bibliográficas de carácter teórico, histórico y temático. Realicé una visita a la provincia de Zamora Chinchipe, para entrevistar a líderes indígenas y sociales; realicé entrevistas a funcionarios/as de la empresa Ecuacorriente S.A., en las oficinas cercanas a la zona del proyecto y, a un alto funcionario de esta, en la ciudad de Quito. También realicé una revisión hemerográfica por medio de buscadores de internet.

CAPÍTULO I

Desarrollo, democracia y participación

En este capítulo se revisarán algunos debates alrededor de la noción de desarrollo, concepto que, con diversos adjetivos, ha justificado el crecimiento económico a costa de la mercantilización de los bienes de la naturaleza. Las actividades extractivas que se han llevado a cabo a lo largo de las últimas décadas no han estado libres de conflicto, sobre todo, porque la mayor parte de los recursos naturales se encuentran en territorios donde habitan pueblos indígenas y comunidades campesinas, cuya visión del desarrollo difiere de la imperante, lo que ha dado lugar a que, obligatoriamente, se debata sobre el derecho de participación de estos actores en el marco de las políticas extractivas. Estas discusiones están relacionadas a las de democracia, pues es el único régimen político compatible con las ideas de desarrollo y participación.

DEBATES SOBRE LAS NOCIONES DE DESARROLLO

La noción de desarrollo es una categoría que se ha adaptado a diferentes visiones ideológicas, que han justificado la intervención e implementación de políticas en diferentes regiones del mundo y han sido determinantes, a favor o en contra, en la vigencia de los derechos humanos de la personas y de los pueblos. A pesar de la importancia que ha adquirido la definición de desarrollo, especialmente a partir de mediados del siglo anterior, es un término que genera confusión, debido a los diferentes conceptos y sentidos que le otorgan.

La noción de desarrollo ha estado estrechamente relacionada con la de industrialización, a tal punto que durante un tiempo llegó a asumirse que desarrollo industrial era equivalente a desarrollo económico. La industrialización como eje del desarrollo tiene un correlato capitalista y otro socialista. El primero impulsado por políticas de economía liberal; el segundo, vía política de planificación estatal. Sin embargo, la visión capitalista fue la que más expansión tuvo en el mundo.

Se ha establecido que la denominada «era del desarrollo» se inició a mediados del siglo anterior, luego de la Segunda Guerra Mundial, cuando to-

maba fuerza la reconstrucción de los países europeos y revitalización generalizada de la economía mundial. Estados Unidos (EUA) gozaba de una posición privilegiada en el campo económico, tecnológico e industrial, y con el propósito de expandir el sistema capitalista y consolidar su hegemonía en el mundo, apeló a la idea de desarrollo; esta intención fue ostensible en el discurso de posesión del presidente estadounidense Henry Truman, que planteó emprender como nación un decidido programa mundial que haga posible que los «países subdesarrollados» se beneficien de los avances científicos y del progreso industrial de los EUA.¹

De esta forma, en contraposición a la idea de desarrollo, nació también la de «subdesarrollo», categoría en la que ingresan todos los países que durante siglos fueron llamados atrasados e incivilizados, denotando una condición indigna.² Para Aníbal Quijano, el debate sobre desarrollo y subdesarrollo fue «una de las expresiones de la reconfiguración del poder capitalista mundial en ese período. Dicha reconfiguración consistía, en primer término, en una relativa pero importante desconcentración-redistribución del control del poder, en particular sobre el trabajo, los recursos de producción y la autoridad política».³

El término «desarrollo», que hasta entonces había sido utilizado en la biología, en la historia, en la economía política, alcanzó un nuevo significado para toda la humanidad, entendido como el «incremento continuo de la producción mediante la sustitución de formas productivas tradicionales por otras con mayor contenido científico y técnico, acompañado de las transformaciones sociales y culturales imprescindibles para realizar esa sustitución, y para asegurar el disfrute social de los beneficios que ofrece».⁴

El desarrollo planteado en ese contexto histórico tiene algunas características. En primer lugar, es concebido como un proceso único y en una sola dirección; para lo cual se diseñaron fórmulas de cumplimiento obligatorio para los países que deseaban alcanzar el anhelado crecimiento económico, prin-

1. Harry S. Truman, Discurso de investidura, 20 de enero de 1949, en *Documents on american foreign relations* (Documentos sobre las relaciones exteriores norteamericanas), Connecticut, Princeton University Press, 1967, citado por Gustavo Esteva, «Desarrollo», en Wolfgang Sachs, edit., *Diccionario del desarrollo: una guía del conocimiento como poder*, Lima, PRATEC, 1996, p. 52, en *Universidad Veracruzana*, <www.uv.mx>. Fecha de consulta: 24 de enero de 2010.
2. José María Sbert, «Progreso», en Wolfgang Sachs, edit., *Diccionario del desarrollo: una guía del conocimiento como poder*, Lima, PRATEC, 1996, p. 302, *Universidad Veracruzana*, <www.uv.mx>. Fecha de consulta: 24 de enero de 2010.
3. Aníbal Quijano, «El fantasma del desarrollo en América Latina», en Alberto Acosta, comp., *El desarrollo en la globalización: el reto de América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad / ILDIS-FES, 2000, p. 16.
4. Emilia Ferraro, «Hablan las otras voces del planeta», en Emilia Ferraro, comp., *Teorías del desarrollo*, Quito, s. e., 1996, p. 40.

cipal carácter del desarrollo. En segundo lugar, esta noción de desarrollo es vista como un camino que se debe seguir si se quiere lograr la prosperidad y bienestar de las personas: por lo tanto, es un proceso ineludible e imposible de ser rechazado. Finalmente, esta idea de desarrollo propone reemplazar los modos tradicionales de producción y subsistencia por otros que dependan de un sistema científico y técnico, para lograr una mayor capacidad de producción e integración al circuito mundial del mercado.

Las instituciones financieras internacionales fueron las principales difusoras de la ideología de esta visión de desarrollo, pues tenían la facultad de imponer condiciones a los Estados para modificar los marcos institucionales que permitieran la ejecución de políticas, programas y proyectos tendientes a la sustitución de formas de subsistencia locales por otras más especializadas y dependientes de tecnología.

Este concepto de desarrollo ha sido objeto de cuestionamientos –como lo veremos más adelante–, debido a las implicaciones sociales y ambientales que conlleva, por lo que ha sido reconceptualizado desde diversas posiciones. Para efectos de este trabajo, rescato las nociones del ecodesarrollo, del desarrollo sustentable y del desarrollo humano.

Ecodesarrollo

Durante los años 70 aparecieron varios estudios que pusieron en evidencia la crisis ambiental provocada por la irracionalidad del crecimiento económico en el planeta. Estos estudios dieron lugar a un debate teórico y político para valorizar la naturaleza e incorporar los impactos ambientales dentro del proceso de desarrollo. Aparece entonces el concepto de sustentabilidad como «el reconocimiento de la función de la naturaleza como soporte, condición y potencial del proceso de producción».⁵

Esta idea de sustentabilidad tuvo su origen en el marco de las discusiones de la economía ecológica, que hizo una crítica a la destrucción de la naturaleza como resultado de los procesos de producción y consumo, señalando los retos que dan lugar a la degradación ambiental, al «proyecto civilizatorio de la modernidad» (24). Esta corriente de reflexión se llamó *ecodesarrollo*.

Las propuestas del ecodesarrollo plantean no solo la posibilidad, sino la necesidad de establecer nuevos modelos de producción así como también otros

5. Enrique Leff, «La insoportable levedad de la globalización: la capitalización de la naturaleza y las estrategias fatales de sustentabilidad», en *Desarrollo sustentable ¿realidad o retórica?*, *Revista de la Universidad de Guadalajara*, No. 6, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1999, p. 23.

estilos o formas de vida en cada región, según sus condiciones y potencialidades ecológicas, considerando adicionalmente las diversidades étnicas y otras formas de gestionar los recursos naturales. El ecodesarrollo problematiza los fundamentos de la producción, proponiendo deconstruir el paradigma económico de la modernidad y planteando al mismo tiempo «la construcción de futuros posibles, fundados en los límites de las leyes de la vida y entropía, así como en los potenciales de la productividad natural y la creatividad humana» (27).

Sin embargo, este discurso y propuesta fue perdiendo fuerza ante la complejidad que conllevaba incorporar en los instrumentos y políticas de planificación esta visión de desarrollo; a lo que se sumó la urgencia de la recuperación económica de los países del Tercer Mundo, que se vieron atrapados en la década de los 80 en la llamada crisis de la deuda, que provocó serios procesos de recesión. En este contexto y debido a la fuerte presión de los organismos multilaterales de crédito, para salir de la crisis estos países asumieron la receta impuesta por estos, mediante la implementación de una serie de políticas de corte neoliberal; fue entonces cuando comenzó a agotarse el discurso del ecodesarrollo y a emerger el del desarrollo sostenible. Si bien es cierto que varios de los principios de las dos propuestas son similares, las estrategias del poder económico trastocaron el discurso ambiental crítico, contenido en el debate del ecodesarrollo, subordinándolo a la lógica del crecimiento económico.

Desarrollo sustentable

A diferencia del ecodesarrollo, la noción de desarrollo sustentable contiene la idea de que los problemas ambientales son ocasionados por el subdesarrollo; lo que se hace visible en la Declaración de Estocolmo de 1972, que establece en el preámbulo:

Las deficiencias del medio originadas por las condiciones del subdesarrollo y los desastres naturales plantean graves problemas, y la mejor manera de subsanarlas es el desarrollo acelerado mediante la transferencia de cantidades considerables de asistencia financiera y tecnológica que complemente los esfuerzos internos de los países en desarrollo y la ayuda oportuna que pueda requerirse.⁶

En 1987, la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo publicó el documento *Nuestro Futuro Común*, más conocido como *Informe Brundtland*. En él se plantea la búsqueda de un paradigma común para todos

6. ONU, Declaración de Estocolmo, adoptada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, Principio No. 9, 16 de junio de 1972.

los países, superando las disparidades de condiciones, acentuadas por la crisis de la deuda. Ahí empezó a configurarse la idea de la sustentabilidad como todo proceso que, al tiempo que permite satisfacer las necesidades presentes, no compromete la capacidad de satisfacer las necesidades de las futuras generaciones. Este informe parte de la idea de desarrollo duradero, que es descrito de la siguiente forma:

El desarrollo duradero es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Encierra en sí dos conceptos fundamentales:

- El concepto de «necesidades», en particular las esenciales de los pobres, a las que se debe otorgar prioridad preponderante.
- La idea de limitaciones impuestas por capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades presente y futuras».⁷

En 2002 se llevó a cabo la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, en donde se aprobó la Declaración de Johannesburgo. Este instrumento sobre desarrollo sostenible reconoce que el medio ambiente continúa destruyéndose, por lo que debe incrementarse inmediatamente el acceso a servicios básicos, la provisión de agua potable y saneamiento, vivienda adecuada, energía y servicios de atención en salud; además, deben tomarse medidas para promover la seguridad alimentaria y la protección de la biodiversidad. Adicionalmente, plantea la necesidad de apoyo mutuo entre los Estados para erradicar el subdesarrollo.

Para una de las corrientes de reflexión, la conciliación del desarrollo económico y la protección al medio ambiente, está correctamente planteada en el concepto de desarrollo sostenible,⁸ mientras que para otra línea de pensamiento, el medio ambiente y el crecimiento económico son conceptos contrarios en la dialéctica del desarrollo, que el discurso de la sustentabilidad pretende inútilmente reconciliarlos.⁹

Una de las posiciones más críticas proviene del ecomarxismo, y uno de sus exponentes es James O'Connor. Este autor propone la necesidad de impulsar un sistema económico diferente al capitalismo y hace su análisis a partir de

7. Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, *Informe Brundtland*, parte I, cap. 2, párr. 15, junio de 1987, presentado ante la Asamblea de Naciones Unidas el 4 de agosto de 1987.
8. José Juste Ruiz, «El desarrollo sostenible y los derechos humanos», en Cristian Courtis, comp., *Protección internacional de los derechos humanos: nuevos desafíos*, México DF, Porrúa, 2005, p. 333.
9. Enrique Leff, *Ecología y capital: racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*, México DF, Siglo XXI, 2001, p. 313-332.

las contradicciones planteadas por Marx. O'Connor sostiene que, además de la gran contradicción entre las relaciones de producción (el capital) y la fuerza del trabajo (trabajadores), hay una segunda contradicción que se da entre el modo de producción capitalista y las condiciones de producción, considerando en la última categoría a la naturaleza y a las personas. Dice que estas originalmente no surgieron como mercancías, pero que con la expansión capitalista se transformaron en tales. Este autor plantea que por medio del proceso creado por la oferta y la demanda, el capitalismo realiza una apropiación, utilización y destrucción de la naturaleza, lo que incide negativamente en la calidad de vida de las personas, puesto que en función de una perspectiva expansiva, competitiva y cortoplacista, la dinámica capitalista destruye su propia base de reproducción.¹⁰

Sin apartarse de la corriente del ecomarxismo, otros autores, al mismo tiempo que reconocen el aporte de O'Connor, encuentran en su propuesta algunas dificultades de carácter teórico (132-134). Por un lado, opinan que la contradicción ecológica abarca diversos aspectos, lo que supone una complicación para elaborar un enfoque teórico coherente. Por otro lado, considera que la contradicción ecológica no puede ser planteada lejos del análisis de la primera contradicción planteada por Marx, puesto que los conflictos ecológicos causados por el capitalismo, «conducen a la primera contradicción, es decir al modo y estilo de extracción del excedente económico».¹¹ De hecho, la segunda contradicción cobra sentido con la primera, toda vez que el grado de explotación de la naturaleza es la consecuencia de la forma de extracción de excedentes.

Para Eduardo Bedoya eso no significa que no exista la contradicción ecológica que plantea O'Connor, de hecho hay una articulación de las dos contradicciones que conlleva a un deterioro de los ecosistemas, que obliga a una reformulación de la economía política, puesto que el grado de explotación de la naturaleza pone en duda las posibilidades futuras de reproducción del capital. Además, las consecuencias o externalidades son de tal magnitud, que lo que está en riesgo es la supervivencia de todos los seres vivos.¹²

De esta forma queda cuestionada la posibilidad del desarrollo sustentable en el marco del sistema capitalista, pues el ritmo actual de consumo de

10. Eduardo Bedoya Garland, «De la economía política a la ecología política: balance global del ecomarxismo y la crítica al desarrollo», en Andreu Viola, comp., *Antropología del desarrollo*, Barcelona, Paidós, 1999, p. 132.

11. James O'Connor, *Capitalism, Nature, Socialism*, 1989, p. 1-38, citado por E. Bedoya Garland, *op. cit.*, p. 133.

12. «En este proceso, se generan las externalidades negativas, las cuales constituyen los costos derivados del proceso de producción no asumidos por el capital. La contaminación atmosférica, el calentamiento de la tierra, las enfermedades provocadas por el desequilibrio ecológico, etc., conforman las mencionadas externalidades». E. Bedoya Garland, *op. cit.*, p. 132.

recursos naturales hace que sea imposible dejar suficientes para el futuro. En este sentido, algunos autores consideran que la noción imperante del desarrollo sustentable es la respuesta que da la modernidad capitalista a la problemática ambiental que se ha tornado crítica y que lo único que pretende es manejar, regular y gestionar los impactos en el medio ambiente provocados por el desarrollo capitalista.¹³

Por otro lado, se cuestiona que sea posible lograr el equilibrio pretendido por el desarrollo sustentable, ya que resulta difícil precisar los límites dentro de los cuales se pueda establecer si un proyecto de desarrollo logra o no ese equilibrio, dimensión que además puede variar dependiendo de la región donde se lo implemente. Adicionalmente, la ambigüedad del concepto de desarrollo sustentable hace imposible lograr un encuentro entre las dimensiones sociales, económicas y ambientales planteadas en esa noción; sin embargo, se propone la posibilidad de pensar en este modelo como un tránsito hacia otra concepción que se aleje del capitalismo y que, por lo tanto, plantee cambios paradigmáticos, lo que solo sería posible a largo plazo.¹⁴

En la práctica, la articulación de al menos tres de los objetivos que encierra el concepto de desarrollo sustentable: crecimiento económico, conservación ambiental y participación social, ha sido imposible que se plasme; un reflejo de esto es la dificultad de alcanzar acuerdos internacionales sobre protección de la naturaleza que tengan fuerza jurídica obligatoria. Por un lado, está la posición de los países «desarrollados» que defienden sus estrategias de expansión y apropiación de los recursos naturales en los países «subdesarrollados»; por otro, está la posición de los movimientos sociales que han puesto en debate alternativas a la explotación de los recursos naturales. Particularmente, en nuestra región, en las últimas décadas, el movimiento indígena ha colocado con fuerza las reivindicaciones sobre sus territorios ancestrales y los recursos naturales que en ellos se encuentran.

A pesar de las críticas realizadas a la noción de desarrollo sustentable, algunos autores rescatan ciertos aspectos positivos, como la introducción de al menos dos principios. El primero es el de la *responsabilidad subjetiva* del daño ambiental, que se traduce en el precepto «el que contamina paga»; el segundo, el *principio de precaución*, que supone que ante la amenaza del daño al medio

13. Arturo Escobar, «El desarrollo sostenible: diálogo de discursos», en *Foro*, No. 23, Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia, 1994, p. 98-112.

14. Nicolo Giglio, *Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después*, [Santiago], CEPAL, 2006, p. 18, citado por María Jimena Sasso Rojas, *El Proyecto Multipropósito Baba: disputas sobre desarrollo y sustentabilidad*, Quito, Abya-Yala, 2009, p. 20-21.

ambiente o cuando no hay certeza científica que este no se producirá, se tomen medidas de protección para evitar ese daño.¹⁵

Los debates sobre el desarrollo sustentable también han dado origen a ciertos conceptos que han sido utilizados por los movimientos sociales de defensa del medio ambiente para construir sus demandas. Así, el planteamiento de responsabilidades comunes pero diferenciadas, establecido en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, reconoce que los países desarrollados tienen responsabilidad en el cumplimiento del desarrollo sostenible, debido a las presiones que sus sociedades ejercen sobre el medio ambiente.¹⁶ Por otro lado, está el reconocimiento del derecho de participación sobre asuntos relacionados con el medio ambiente, que se concibe de la siguiente forma:

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados [...] En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que disponga las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones.¹⁷

En todo caso y a pesar de los límites que encuentran en su práctica, el derecho al medio ambiente sano y a la participación en la gestión ambiental han sido reconocidos en la mayoría de las constituciones de los países, convirtiéndose en herramientas políticas-jurídicas de los movimientos y redes sociales que han surgido en defensa de los derechos de pueblos, comunidades y personas que se consideran afectadas por la ejecución de proyectos de desarrollo.

Desarrollo humano

Las políticas de desarrollo impulsadas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, durante las décadas de los 70 y 80, no solo provocaron un deterioro del medio ambiente, sino de las condiciones de vida de millones de personas. Particularmente, las políticas de ajuste estructural agravaron significativamente las condiciones de pobreza en nuestra región.

15. Roberto Guimaraes, «Desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe: desafíos y perspectivas a partir de Johannesburgo 2002», en Héctor Alimonda, coord., *Los tormentos de la materia*, Buenos Aires, CLACSO, 2006, p. 94.

16. Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, aprobada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, junio de 1992, Principio 7.

17. *Ibid.*, Principio 10.

Según algunos estudios, a inicios de 1980, alrededor de 130 millones de personas vivían aún bajo la línea de pobreza¹⁸ y durante esa década se agudizaron considerablemente las desigualdades en la distribución de los ingresos.¹⁹ Frente a las críticas hechas desde diversos sectores a las políticas de ajuste, en 1987, UNICEF, mediante la publicación del informe llamado *Ajuste con rostro humano*,²⁰ hizo un llamado de atención a los organismos multilaterales, proponiendo que los procesos de ajuste estuvieran acompañados ineludiblemente de mecanismos y estrategias de lucha contra la pobreza y de protección a los grupos de la población con mayores privaciones sociales y económicas.

En este documento se defienden las medidas de ajuste, pero condicionándolas a que la población tenga cubiertas sus necesidades básicas de nutrición, salud y educación. La implementación de políticas para paliar los efectos negativos del ajuste en el crecimiento de la pobreza por parte de los organismos multilaterales se denominó la *dimensión social del ajuste*, que se vio especialmente plasmado en el informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo de 1990, donde aparece el concepto de desarrollo humano, basado en la propuesta teórica de Amartya Sen, que, entre otras cosas, plantea que la concepción de desarrollo debe superar la idea de acumulación de riqueza. Para él no es sensato concebir el crecimiento económico como un fin en sí mismo, ya que el desarrollo tiene que procurar sobre todo mejorar la vida de las personas y garantizar las libertades.²¹

Las primeras líneas de ese informe dicen:

La verdadera riqueza de una nación está en su gente. El objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa. Esta puede parecer una verdad obvia, aunque con frecuencia se olvida debido a la preocupación inmediata de acumular bienes de consumo y riqueza financiera.²²

18. Samuel Morley, «El ajuste estructural y los determinantes de la pobreza en América Latina», en Nora Lustig, comp., *El desafío de la austeridad: pobreza y desigualdad en la América Latina*, México DF, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 55.
19. «Durante la crisis y los ajustes de la década del 80, la concentración del ingreso aumentó aún más. Casi todos los países latinoamericanos experimentaron una aguda redistribución del ingreso en esa década de crisis, ajustes y reformas, en la mayoría de los casos, con un saldo neto regresivo al final de la década». Oscar Altimir, «Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina», en Víctor E. Tokman y Guillermo O'Donnell, comp., *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 1999, p. 30.
20. UNICEF, *Informe Ajuste con rostro humano: protegiendo a los grupos vulnerables y promoviendo el desarrollo*, [Nueva York], UNICEF, 1987.
21. Amartya Sen, *Desarrollo y libertad*, Bogotá, Planeta, 2000, p. 54.
22. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano*, Bogotá, Tercer Mundo, 1990, p. 30.

La noción de desarrollo humano se incluyó a partir de los años 90 en las políticas de los organismos de crédito multilateral, que comenzaron a implementar estrategias de «defensa de los pobres». Las instituciones financieras internacionales reconocieron que las reformas económicas necesarias para lograr el esperado crecimiento económico tienen, en un determinado momento, un elevado costo social, por lo que es necesario proveer de redes de seguridad a las personas que tienen menos capacidad para resistir. La propuesta de apertura de mercado impulsada desde estas instituciones estima que, después de un primer momento de incremento de pobreza y desigualdad provocadas por la reducción de la inversión social, «las políticas de estabilización y de liberalismo económico llevarán a restablecer equilibrios y producirán cambios estructurales que, a su vez, pueden suscitar la recuperación de un crecimiento óptimo de la producción».²³ Bajo esta concepción, los Estados, sin dejar de lado las políticas de ajuste, las matizan mediante la implementación de políticas focalizadas, que operan seleccionando poblaciones potencialmente vulnerables frente a medidas como la reducción del gasto social, destinando a estos grupos poblacionales ciertos «beneficios» que pueden tomar diversos nombres y formas (bonos, subsidios, etcétera).

Amartya Sen insiste en que esta concepción de desarrollo posibilita que los seres humanos se conviertan en «agentes»; es decir, en seres capaces de generar cambios, pero además viabiliza la expansión de las capacidades personales, para poder elegir la forma en que se desea vivir. Según este autor, es posible potenciar esas capacidades personales por medio de medidas públicas, las que pueden ser a su vez influidas por el uso de las capacidades de participación de las personas (A. Sen, 2000: 34 y 35).

Al referirse a la participación y libertades políticas, destaca la oportunidad que deben tener las personas para decidir quiénes los deben gobernar y bajo qué principios, pero también la posibilidad de investigar y cuestionar a las autoridades de gobierno, así como el ejercicio de la libertad de expresión política y de prensa: «Comprenden los derechos políticos que acompañan a las democracias en el sentido más amplio de la palabra, que engloban la posibilidad de dialogar, disentir y criticar en el terreno político, así como el derecho de voto y de participación en la selección del poder legislativo y del poder ejecutivo» (57 y 58). Adicionalmente, plantea que las libertades políticas deben estar relacionadas con las oportunidades sociales, los servicios económicos, las garantías de transparencia y la seguridad de protección,²⁴ porque se comple-

23. Jacques Valier, «Liberalismo económico, desigualdades sociales y pobreza en los países subdesarrollados», en *Cuaderno de Economía*, No. 21, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Departamento de Teoría y Política, 1994, p. 42.

24. El autor denomina este conjunto de prestaciones como «libertades instrumentales», que se-

mentan y se refuerzan mutuamente; interrelación que es necesaria comprender cuando se analiza la política de desarrollo.

Sin embargo, desde una posición contraria se considera que, frente al desprestigio de la noción dominante de desarrollo, el concepto de desarrollo humano es solamente una nueva adjetivación del mismo, ya que no cuestiona aspectos estructurales del desarrollo económico. Las críticas están principalmente dirigidas a que las medidas focalizadas no han solucionado la situación de pobreza de más de la mitad de la población de nuestros países y, más bien, han generado una relación clientelar con el Estado. En este sentido, Jaques Valier advierte que un clientelismo puede esconder otro, pues si el Estado desatiende sus responsabilidades puede llevarlo a su debilidad en algunas regiones en donde el clientelismo estatal puede ser sustituido por el clientelismo de poderes privados. Asimismo, observa que las políticas de beneficencia tienen como objetivo aumentar el control social sobre grupos de personas excluidas y asegurar de este modo la legitimidad del Estado (Valier, 1994: 41-44), puesto que la pobreza en el marco de una desigualdad creciente ha sido considerada como «una amenaza para la estabilidad social y política».²⁵

Las políticas de protección a los pobres –se afirma– no consideran la diversidad de las diferentes poblaciones en cada país; así, se cuestiona la unidireccionalidad y unidimensionalidad de este tipo de medidas, en las que están ausentes los factores de género, culturales, étnicos, etc., como determinantes de situaciones de exclusión y pobreza.²⁶

Quienes defienden el concepto de desarrollo humano han incorporado sus preocupaciones alrededor de la participación, pues consideran que es un derecho humano que forma parte intrínseca de este concepto de desarrollo, y reconocen, además, que el desarrollo humano no solo aborda problemas sociales, económicos y tecnológicos, sino también problemas institucionales y políticos. En este sentido, se establece que en gran medida el fracaso del desarrollo se debe al fracaso de la gobernabilidad, que se refleja en una crisis de la gestión pública. Frente a esto, la participación es vista como uno de los mecanismos que promovería mayor efectividad en las instituciones y en las normas, para garantizar la protección de los derechos humanos, pero también para que los mercados funcionen.²⁷ A esto se ha llamado *gestión para el desarrollo huma-*

gún él contribuyen directa o indirectamente a la libertad de las personas a elegir la forma de vida que les gustaría llevar.

25. N. Lustig, comp., *op. cit.*, p. 14.

26. Nela Martínez, «La inconsciencia sobre el desarrollo humano», en UNFPA, *Estado de la población mundial. Las nuevas generaciones: perspectiva ecuatoriana*, Quito, UNFPA, 1999, p. 22-23.

27. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano: profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Madrid, Mundi Prensa, 2002, p. 51 y 52.

no,²⁸ que no se limita a verificar si las normas e instituciones son justas, sino a establecer si todas las personas pueden opinar respecto a su funcionamiento. La participación ciudadana se verifica en diferentes ámbitos de decisión política y por intermedio de diferentes mecanismos: consultas, aportes en la formulación de políticas públicas, evaluación de servicios públicos, etcétera.

Se reconoce también que la participación fomenta la acción colectiva, cuya importancia radica en que ha sido «por conducto de movimientos sociales y políticos, un motor de progreso para los temas esenciales del desarrollo humano: proteger el medio ambiente, promover la igualdad de género, reforzar el respeto de los derechos humanos» (PNUD, 2002: 53). De este modo, si bien los pilares en los que se sustentaba la idea del desarrollo humano eran básicamente la educación y la salud, los escenarios políticos y sociales de las últimas dos décadas han obligado a reconocer a la participación como otro sustento, además de un mecanismo para la gobernabilidad y condición previa para garantizar el desarrollo humano.

A diferencia del concepto de desarrollo sustentable, en el de desarrollo humano el tema ambiental no es central; sin embargo, sí es considerado como una de las preocupaciones de las últimas décadas que no debe ser ignorada. En ambas nociones está presente la idea de promocionar la participación de las personas en las decisiones estatales que se tomen en el marco de las políticas de desarrollo –ideas que retomaré más adelante para analizar las formas de participación de las personas, pueblos y comunidades frente a la implementación de proyectos mineros a gran escala, y concretamente en el caso del proyecto Mirador en la provincia de Zamora Chinchipe–.

DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN Y DESARROLLO

El derecho de participación –como se nota en los argumentos expuestos– es inherente a las diferentes nociones de desarrollo. En el concepto de desarrollo sustentable la participación está relacionada principalmente a la toma de decisiones estatales que puedan afectar al medio ambiente;²⁹ mientras que

28. «La gestión para el desarrollo humano consiste, en parte, en disponer de instituciones y normas eficaces que fomenten el desarrollo, haciendo que los mercados funcionen y asegurando que los servicios públicos sean dignos de ese nombre. Pero también incluye la protección de los derechos humanos, la promoción de una participación más amplia en las instituciones y en las normas que afectan la vida de las personas y logran resultados económicos y sociales más equitativos. Por consiguiente, la gobernabilidad para el desarrollo humano se refiere no solo a resultados eficaces y equitativos sino también a procesos justos». *Ibid.*, p. 52.

29. Declaración de Río, Principio 10.

en el concepto de desarrollo humano, se ha incluido el derecho de participación como motor de la gestión pública, suponiendo que tal gestión promoverá instituciones y normas justas (PNUD, 2002: 52-54).

Las discusiones alrededor de la participación están siempre relacionadas con las de democracia, reconocida como único régimen político compatible con el desarrollo y con la participación «porque en una democracia el poder político se ejerce por autorización y bajo control del pueblo sobre el que se ejerce dicho poder» (55). Sin embargo, los evidentes límites de los procedimientos de representación han dado lugar al debate sobre las condiciones estructurales de la democracia, desde las cuales se ha pretendido explicar la «calidad» de las democracias en los diferentes países.³⁰ Según Boaventura de Sousa, la limitación del procedimentalismo a las reglas electorales fue un postulado de la noción hegemónica de democracia que, al hacerlo, no consideró que la representación tiene al menos tres dimensiones: la de la autorización (delegación), la de la identidad y la de la rendición de cuentas (44). Con relación a la primera dice que es posible que el procedimiento de representación, que supone la autorización de los electores, facilite el ejercicio de la democracia a gran escala; sin embargo, los mecanismos de representación diluyen los procesos de rendición de cuentas y no garantizan la expresión o participación adecuada de identidades específicas, poniendo en evidencia los límites de la llamada democracia liberal.

El Plan Nacional de Desarrollo de Ecuador dice reconocer esas limitaciones y propone ensayar una democracia *representativa, participativa y deliberativa*, como parte de la construcción del nuevo carácter del Estado, asegurando que solamente «en la medida en que se abran los debidos espacios de participación y diálogo a la ciudadanía, esta acrecentará su poder de incidencia pública, sus capacidades de autogobierno y de organización social autónoma».³¹ Adicionalmente, en este Plan se afirma que un Estado plurinacional, tal como es caracterizado el ecuatoriano, conlleva la construcción de un

30. Boaventura de Sousa Santos plantea que las discusiones sobre la democracia han tenido un rol importante en el siglo XX, y ubica dos debates centrales. El primero alrededor de la democracia deseable, que fue resuelto a favor de la democracia como forma de gobierno, lo que supone la limitación al poder con de mecanismos normativos e institucionales. Esta expresión de democracia moderna, restringe la participación a procedimientos de representación electorales. El segundo, se dio alrededor de la calidad de las democracias, dentro de la cual se planteó la compatibilidad o no entre democracia y capitalismo, tensión que –según el autor– se resolvió a favor de una democracia que ponga límites a la propiedad y al mismo tiempo implemente medidas distributivas para los grupos menos aventajados. Boaventura de Sousa Santos, *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*, México DF, Fondo de Cultura Económica, 2004, p. 35-71.

31. Secretaría Nacional de Planificación, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 (versión resumida)*, Quito, SENPLADES, 2009, p. 23.

estado «radicalmente democrático y poscolonial» (SENPLADES, 2009: 20), en el que se deben valorar las diversas expresiones de democracia: la comunitaria, la deliberativa y la participativa, que complementan a la democracia representativa.

Por todo lo expuesto, se puede afirmar que la implementación de políticas extractivistas conduce necesariamente a debatir sobre las implicaciones entre democracia, desarrollo y participación, más aún cuando en los ámbitos internacional y nacional se ha reconocido el derecho a la participación, especialmente de grupos vulnerables, antes de la ejecución de proyectos de explotación de recursos naturales, como el derecho a la consulta previa e informada de los pueblos indígenas,³² que tiene como objetivo garantizar la participación de los pueblos indígenas en el diseño e implementación de políticas que puedan perjudicarlos directamente, pero también el de garantizar su derecho a elegir las prioridades en un proceso de desarrollo.³³ En la práctica, este mecanismo de participación ha sido descaracterizado y aplicado en forma restrictiva y, en otros casos, ignorado totalmente, lo que ha dado lugar a tensiones y conflictos resueltos a favor de un modelo extractivo en nombre del interés o bien común.

Más específicamente en el tema ambiental, se ha previsto el derecho de participación en la gestión ambiental, que supone que cualquier decisión estatal que pueda afectar el medio ambiente debe contar previamente con los criterios de la comunidad, la que debe estar debidamente informada. Esta expresión del derecho de participación también está reconocida constitucionalmente, lo que la vuelve materialmente exigible.

32. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, reconoce, inclusive, como fin de la consulta, el consentimiento libre e informado, en el art. 32, num. 2: «Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por conducto de sus propias instituciones representativas a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y otros recursos, particularmente en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo». Si bien la declaración no es un instrumento vinculante, sin duda ofrece un aporte para la discusión de los derechos de los pueblos indígenas. Organización de las Naciones Unidas, Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, adoptada en la 107 Sesión Plenaria de la Asamblea General, de 13 de septiembre de 2007, aprobada por Resolución A/RES/61/295.
33. «Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente». Organización Internacional del Trabajo, Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptada en la Conferencia General de la OIT, Ginebra, 27 de junio de 1989, art. 7, num. 1.

La ejecución de proyectos de desarrollo que implican la explotación de recursos naturales vienen generalmente acompañados de conflictos sociales, puesto que el aprovechamiento de esos recursos implica el despojo de territorios a pueblos indígenas, destrucción del medio ambiente, desplazamiento de comunidades, etcétera. Si bien la actividad minera ha sido incipiente en Ecuador, la presencia de transnacionales mineras ha provocado un elevado grado de conflictividad social, convirtiéndose en un tema relevante de la agenda política de los gobiernos y de preocupación para las empresas mineras; sin embargo, para los activistas de redes y movimientos sociales, son oportunidades para disputar por una democracia sustancial y los derechos humanos.³⁴

Los procesos de resistencia al proyecto extractivista recurren a mecanismos de participación que podrían llamarse «no formales», pero no por ello menos importantes, pues en determinados momentos han logrado generar espacios de debate y deliberación con el Estado, no logrados por medio de los mecanismos de representación y de participación formales. Estos procesos pueden estar alimentados tanto por formas cotidianas de resistencia y protección de la dignidad como por formas de resistencia articuladas que se expresan en movimientos y redes sociales. En el primer caso, el politólogo James Scott destaca la importancia de esa microrresistencia cotidiana, argumentando que los campesinos e indígenas recurren a formas cotidianas, soterradas e inclusive individuales de resistencia, en lugar de una rebelión abierta, no porque no sean conscientes de su opresión, sino porque la confrontación directa puede ser menos exitosa.³⁵ Sin embargo, se reconoce que estas formas de resistencia, que se dan en un grado pequeño, pueden influir en modificar las prácticas de los grupos de poder, pero «no lleva a mayores cambios reales en las relaciones que subyacen en la economía política del desarrollo» (30).

Arturo Escobar, cuyo análisis se centra en las relaciones entre desarrollo, medio ambiente y dignidad humana, manifiesta mayor interés en las expresiones de resistencia articuladas, como los movimientos sociales, porque constituyen formas de contra poder que desafían a los poderes dominantes y, por lo tanto, podrían dar lugar a otro tipo de sociedad basada en valores diferentes.³⁶ Asimismo, considera significativo que los movimientos sociales ha-

34. Anthony Bebbington, edit., *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2007, p. 31.

35. James J. Scott, *Domination and arts of resistance: hidden transcripts*, New Haven, Yale University, 1999, citado por Gerardo Damonte Valencia, «Minería y política», en A. Bebbington, edit., *op. cit.*

36. Arturo Escobar et al., *Política cultural y cultura política: una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*, Bogotá, Aguilar, 2001, p. 41-44.

yan desarrollado expresiones plurales de una política cultural que trascienden el restablecimiento de la democracia liberal formal:

De esta manera, las nuevas definiciones de conceptos como democracia y ciudadanía apuntan hacia direcciones que enfrentan la cultura autoritaria a través de una nueva significación de nociones como derechos, espacios públicos y privados, formas de sociabilidad, ética, igualdad y diferencia, etc. Estos múltiples procesos que otorgan nuevos significados revelan de manera clara definiciones alternativas de aquello que cuenta como político (30).

Para concluir, se puede afirmar que la noción imperante de desarrollo equivale a crecimiento económico, en virtud de lo cual la explotación de recursos naturales se vuelve una prioridad. Sin embargo, el sistemático deterioro del medio ambiente y el crecimiento de las desigualdades económicas en la población han llevado a incorporar ciertos elementos en esa noción de desarrollo que, de alguna manera, maticen los perjuicios que ocasiona, pero al mismo tiempo justifique su pertinencia. De esta forma aparecen las nociones de desarrollo humano y desarrollo sustentable; ambos conceptos llevan implícita la idea de participación en los procesos de formulación, gestión y ejecución de las políticas de desarrollo.

A pesar de las adjetivaciones dadas al concepto de desarrollo, ha persistido la destrucción paulatina del medio ambiente y las injusticias sociales en los países donde se llevan adelante proyectos extractivistas, lo que ha generado el apareamiento de conflictos sociales alrededor de ellos. Frente a estos hechos, desde diversas posiciones, pero especialmente desde la economía política, se cuestiona la viabilidad de un modelo de desarrollo basado en la explotación de recursos naturales; debate de mucha vigencia en estos días, en que la destrucción del planeta parece inminente, de continuarse con esta lógica.

En este sentido, el Plan Nacional de Desarrollo de Ecuador no solo reconoce que el concepto dominante de desarrollo ha entrado en crisis, además afirma la imposibilidad de mantener una ruta «extractivista y devastadora para el Sur, con desiguales relaciones de poder y comercio entre Norte y Sur, y cuyos patrones de consumo ilimitado llevarán al planeta entero al colapso al no poder asegurar su capacidad de regeneración» (SENPLADES, 2009: 17).

En cuanto a la participación, los límites prácticos de los mecanismos formales de este derecho han dado lugar al apareamiento de movimientos sociales que buscan espacios no solo de participación sino de deliberación en las políticas de Estado, lo que ha llevado a retomar los debates sobre la necesidad de trascender los límites que ofrece la democracia liberal, pero también a reconceptualizar a los sujetos de la democracia, superando la noción de ciudadanía. Sin duda, este tipo de propuestas genera muchas resistencias, porque significa una ruptura no solo teórica política sino también un modelo económico

que, como el nuestro, se sustenta principalmente en la extracción de recursos naturales no renovables. En este sentido, Atilio Borón plantea que el avance de un proyecto económico, que requiera la mercantilización de las personas y de la naturaleza, exige a su vez la criminalización de la protesta social y la militarización de los conflictos sociales, por lo que si se intentara un proceso de reinvencción de la democracia, como lo propone Boaventura de Sousa Santos, lo más probable es que se encuentre como respuesta la represión.³⁷

37. Atilio Borón, «Crisis de las democracias y movimientos sociales en América Latina: notas para una discusión», en *Observatorio social de América Latina*, mayo-agosto, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006, p. 289-291.

CAPÍTULO II

La minería como nuevo puntal de desarrollo en Ecuador: límites prácticos del ejercicio del derecho de participación en el proyecto Mirador

Ecuador está inaugurando la explotación minera a gran escala; Mirador es el primer proyecto a desarrollarse en esta categoría. Se localiza en la provincia de Zamora Chinchipe, territorio original de la nacionalidad indígena shuar, la que ha sido desplazada sistemáticamente por los procesos de colonización y, ahora, continuará siéndolo por la explotación minera. La población shuar convive en esta región con comunidades campesinas, con las cuales han emprendido procesos de resistencia a la implementación del proyecto minero, al ver en este una amenaza a sus modos de vida. Estos procesos evidencian las tensiones entre las nociones de desarrollo, democracia y participación, que serán descritas y analizadas en este capítulo.

ANTECEDENTES Y CONTEXTO DEL PROYECTO

En Ecuador las actividades mineras tomaron impulso a inicios de la década de los 90, por la iniciativa y con apoyo de instituciones financieras internacionales. El Banco Mundial entregó un crédito de 14 millones de dólares a Ecuador en 1994, para incentivar la minería metálica por medio del Proyecto de Desarrollo Minero y Control Ambiental (Prodeminca), ejecutado desde 1995 por el Ministerio de Energía y Minas. Este proyecto se planteó como principales objetivos:

reformular el sector minero de Ecuador y crear condiciones propicias para i) ayudar a Ecuador a aplicar la legislación sobre minería a fin de atraer inversión privada para una producción minera inocua para el medio ambiente y contribuir al desarrollo sistemático de esta, y ii) detener y paliar el deterioro ambiental derivado del uso de tecnología primitiva e inadecuada en operaciones mineras artesanales y en pequeña escala.³⁸

38. América Latina en Movimiento, Proyecto Prodeminca: violaciones de las políticas del BM, 2 de noviembre de 2001, en *Agencia Latinoamericana de Información*, <<http://alainet.org/active/1570&lang=es>>. Fecha de consulta: 2 de abril de 2010.

En este contexto, la Ley de Minería de 1991 fue reformada en el año 2000, mediante la promulgación de la Ley para la Promoción de la Inversión y de Participación Ciudadana. En términos generales, estas reformas implicaron la sustitución de la expedición de títulos mineros separados para las fases de exploración y explotación por títulos mineros únicos para todas las actividades mineras, con la intención de garantizar la seguridad jurídica de los concesionarios. Por otro lado, se eliminaron los plazos límites; para extender concesiones, se suprimió el pago de regalías y se incluyó el pago insignificante de patentes de conservación y de producción.³⁹

Estas reformas representaron una tendencia a la desregulación estatal frente a la actividad minera, lo que era parte de las propuestas de política de desarrollo minero en Ecuador. De esa forma se pasó de una concepción intervencionista del Estado a una noción de mayor independencia de los controles gubernamentales, así como a una simplificación de trámites y procedimientos con el objetivo de atraer a la inversión extranjera. Cumpliendo su objetivo de tal formas, que desde mediados de los 90 ha ido creciendo la inversión extranjera para la exploración y explotación de metales.

Sin bien no es posible determinar con exactitud la dimensión de las reservas de minerales en Ecuador, debido a que la Ley de Minería anterior no obligaba a los concesionarios a reportar al Estado los resultados de sus actividades de exploración, algunos datos estiman que en Ecuador existirían reservas mayores a 700 toneladas de oro, 1.600 de plata y 1'500.000 de cobre, en los 16 depósitos más grandes.⁴⁰ Hay que destacar que la mayor parte de las concesiones otorgadas para la explotación de minería metálica se encuentran en la zona sur del país, particularmente en las provincias de Azuay, Cañar, Morona Santiago, Zamora Chinchipe, Loja, y El Oro.⁴¹

La eventual extracción de cobre en el país ha despertado gran interés, debido al potencial de reservas existentes, cuyo principal yacimiento, hasta ahora, es el del proyecto Mirador en la provincia de Zamora Chinchipe, cantón El Pangui. Según la empresa concesionaria, Ecuacorriente S.A., este proyecto

39. El art. 24 del Reglamento General de la Ley de Minería de 2001 determina que el monto de la patente anual estable por cada hectárea minera manifestada en producción es de 16 dólares. Reglamento General de la Ley de Minería, Decreto Ejecutivo 119, Registro Oficial, Suplemento (ROS) No. 67, Quito, 16 de noviembre de 2009.

40. Oxfam Américas, *Informe sobre industrias extractivas en el Ecuador*, Quito, Oxfam, 2007, p. 29.

41. Ministerio de Energía y Minas, *ABC de la minería en el Ecuador*, Quito, Ministerio de Energía y Minas-Viceministerio de Minas, 2007, p. 23.

representa el mayor descubrimiento mundial de cobre jurásico de las últimas décadas.⁴²

CONTEXTO DE LA ZONA DONDE SE DESARROLLA EL PROYECTO MIRADOR

Este proyecto minero está ubicado dentro de la Cordillera del Cóndor, que forma parte del parque binacional El Cóndor, creado en 1998 por los gobiernos de Ecuador y Perú. En esta zona están varias áreas protegidas: Refugio de Vida Silvestre el Zarza, Parque Nacional Podocarpus, Bosque Protector Cordillera del Cóndor y Bosque Protector del Alto Nangaritza.⁴³ Una de las características más importantes de la Cordillera del Cóndor es la gran cantidad de agua que contiene, que es indispensable para mantener la extensa y delicada biodiversidad de esta región y alimentar a sus cinco principales ríos: Catamayo, Santiago, Mayo, Jubones y Puyango.⁴⁴

Esta zona ha sido históricamente territorio de la nacionalidad shuar, que ha habitado las zonas de la cordillera de Kutuku, la cuenca baja del Amazonas y la cordillera del Cóndor en Zamora Chinchipe. Según el Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), la nacionalidad shuar reivindica un territorio de 900.688 hectáreas, de las cuales solamente 718.220 han sido legalmente reconocidas.⁴⁵

Los indígenas shuar han sido afectados históricamente por los diferentes procesos de colonización, que los han empujado dentro de sus territorios de forma constante. Algunos estudios hacen referencia a la Ley de Oriente de 1894, que facultaba al Estado a adjudicar terrenos baldíos a los colonos, que denunciaron como tales a los territorios que pertenecían a los indígenas para que los fueran adjudicados. Esto obligó a los indígenas a realizar el trámite de denuncia para poder conservar sus tierras.⁴⁶ La colonización marcó un proceso de relacionamiento diferente que alteró la vida de la población shuar,

42. En *Ecuacorriente S.A.*, <<http://www.ecuacorriente.com/admCategoria.do?id=100&idmenu=105>>. Fecha de consulta: 17 de junio de 2010.

43. Paúl Cisneros, «El diálogo minero en el Ecuador: ¿señales de una nueva relación entre comunidades, empresas extractivas y Estado?», en *Documento de trabajo*, No. 012, p. 9, Quito, Observatorio Socio Ambiental-FLACSO Ecuador, 2008.

44. En *Acción Ecológica*, <<http://www.accionecologica.org/index.php>>. Fecha de consulta: 4 de junio de 2010.

45. En Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades Indígenas, *CODENPE*, <<http://www.codenpe.gov.ec>>. Fecha de consulta: 19 de junio de 2010.

46. Sara Báez *et al.*, *Una breve historia del espacio ecuatoriano*, Quito, Camaren, 2004, p. 75.

que produjo cambios sobre todo en sus prácticas comerciales: «De especial importancia es la intensificación de los intercambios comerciales con la sociedad apachi (blanca) que se vuelve cada vez más una necesidad estructural de funcionamiento de la sociedad shuar» (S. Báez *et al.*, 2004: 71).

A partir del conflicto armado con Perú, en 1941, el Estado impulsó una política para poblar la Amazonía sur, y así garantizar la seguridad y estabilidad nacionales mediante la instauración de las llamadas fronteras vivas. La presión que ejerció la colonización en la década de 1940, provocó desplazamientos shuar hacia lugares menos accesibles y cercanos a la cordillera; en otros casos, se vieron obligados a incorporarse a las relaciones de mercado de la cultura occidental, modificando drásticamente sus prácticas productivas y alimenticias (74).

En 1964 se expidió la Ley de Reforma Agraria y Colonización, con la que se impulsó una política de colonización más intensa de la Amazonía y la Costa, para aliviar las tensiones sociales que tenían su origen en la deficiente estructura agraria de la Sierra. Este proceso abrió el camino para que mestizos e indígenas de esa región se establecieran en la Amazonía:

Desde la visión del Estado resultaba menos complicado afectar a los pueblos indígenas vía una aparente omisión para viabilizar el despojo que hacerlo con los poderosos terratenientes serranos. Y desde la visión de estos terratenientes nada mejor podría esgrimirse como argumento político que la existencia de inmensas reservas agrícolas y forestales en el Oriente ecuatoriano, las que para su integración económica requerían de la fuerza de trabajo excedente de la Sierra. La imposibilidad de realizar una reforma agraria encontraba salida en la colonización, la que superó ampliamente la primera.⁴⁷

De esta forma la región amazónica se fue conformando en un espacio geográfico de coexistencia compleja de mestizos e indígenas shuar y saraguros, estos últimos provenientes de la provincia de Loja.⁴⁸ La llegada de los colonos provocó conflictos y disputas por los territorios, principalmente entre los shuar y los mestizos, pues estos prefirieron las tierras que se encontraban en la parte baja, a los costados de los ríos, desplazando a los shuar hacia las cordilleras: «Los shuar no pudieron sostener sus territorios, que se fueron convirtiendo en tierra, en mercancía de poco valor y más que todo en un acto de expropiación desde el poder» (7).

47. Lucy Ruiz, «Indígenas y colonos: la increíble y triste historia de la colonización amazónica», en Banco Central del Ecuador, edit., *El Ecuador de la posguerra*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1992, p. 268.

48. Santiago Kingman, «Tierras y territorios en la Cordillera del Cóndor», ponencia presentada en el Primer Encuentro Ecuatoriano de Investigación sobre la Sociedad Rural, FLAC-SO-ALASRU, Quito, 6-7 de octubre de 2005, en *Asociación Latinoamericana de Sociología Rural*, <<http://www.alasru.org/enceq/Kingman.pdf>>. Fecha de consulta: 29 de abril de 2010.

En este análisis no se puede dejar también de mencionar el rol que las misiones religiosas cumplieron en todo el proceso de colonización. En esta región se destaca la presencia de la misión salesiana, que se instaló en Gualaquiza en 1894, se retiró en 1902, y regresó nuevamente en 1914. Parte del compromiso de esta misión con el Estado era, precisamente, apoyar en los esfuerzos colonizadores promoviendo la conversión de los indígenas al cristianismo (S. Báez *et al.*, 2004: 73).

En la década de 1930, la misión salesiana fundó internados para tomar el control de la educación de los shuar, pero también se le facultó –igual que a otras misiones religiosas– resolver conflictos relativos a la distribución de tierras en la zona. La presencia de las misiones fueron determinantes en la forma de vida organizativa de los shuar. Este pueblo, originalmente nómada, asumió una forma de vida sedentaria en los llamados «centros» organizados por las misiones, en función de los lazos de parentesco de los shuar, en donde tenían que permanecer para asistir a la escuela, recibir asistencia médica, etcétera.

Posteriormente, estos centros dieron lugar a la configuración de otras formas organizativas impulsadas por la misión salesiana, como es el caso de la Federación Interprovincial de Centros Shuar (FICSH), fundada en 1964 con el objetivo de tramitar la legalización de los territorios ocupados por los shuar. La intervención religiosa modificó las formas de organización y de estructuras de poder tradicional del pueblo shuar. La autoridad del viejo, sabio y guerrero (Unt) fue reemplazada por la figura del «síndico», y las reuniones de familia por las asambleas. Todo esto sumado al alejamiento de niños, niñas y jóvenes shuar de sus familias en los internados, la prohibición de hablar en su idioma, las restricciones en sus formas tradicionales de vestir, conllevó a un proceso de destrucción cultural de los shuar (S. Kingman, 2005: 4).

Durante los años 80, además de la búsqueda de tierras aptas para la agricultura, esta región atrajo a miles de personas de todo el país, que llegaron con la aspiración de obtener riqueza con la explotación del oro. Esto configuró un nuevo orden social y económico, con consecuencias sobre el medio ambiente. En 1993 el cerro de Nambija, donde trabajaban cientos de personas en la explotación del oro, sufrió un colapso provocando la desaparición de 300 personas. Luego de este hecho, varias familias que vivían de esta actividad se dedicaron a la agricultura y la ganadería, ubicándose principalmente en fincas en los cantones vecinos. Otras familias continuaron con sus actividades en Nambija y conformaron asociaciones de pequeños mineros. La contaminación generada por la minería artesanal dejó graves secuelas ambientales.

Todos estos hechos han significado para el pueblo shuar un sistemático despojo de sus territorios y de su cultura. Ahora, al igual que lo que ocurrió con la colonización, el Estado, junto con las empresas transnacionales interesadas

en explotar los recursos minerales, vuelve sus ojos sobre esta región, desde una visión eminentemente económica.

EL PROYECTO MIRADOR

Este proyecto –como ya se mencionó– se desarrolla en las parroquias Tundayme y El Güisme del cantón El Panguí, de la provincia de Zamora Chinchipe, en un área de 9.928 ha,⁴⁹ divididas en las siguientes concesiones:⁵⁰

No.	Concesión	No. de hectáreas
1	Mirador 1	2.105
2	Mirador 2	880
3	Mirador 3	1.020
4	Mirador 4	8
5	Mirador 1 Este	295
6	Mirador 2 Este	320
7	Curigem 18	1.600
8	Curigem 18 Este	800
9	Curigem 19	2.120
10	Curigem 19 A	230
11	Curigem 19 Este	550
	Total	9.928

Fuente: Ministerio de Minas y Petróleos del Ecuador, en <http://www.mineriaecuador.com/Paginas/form_bdd.html>. Fecha de consulta: 4 de agosto de 2010.

El proyecto Mirador fue entregado en concesión a la empresa Ecuacorriente S.A.,⁵¹ y esta, una vez que ha concluido la fase de exploración avanza-

49. «La hectárea minera es la unidad de medida para las concesiones. Esta unidad de medida constituye un volumen de forma piramidal, cuyo vértice es el centro de la tierra; su límite exterior es la superficie del suelo y corresponde planimétricamente a un cuadrado de 100 metros por lado, medido y orientado de acuerdo con el sistema de cuadrícula de la Proyección Transversa Mercator, en uso para la Carta Topográfica Nacional». Ministerio de Energía y Minas, *op. cit.*, p. 19.

50. Según el art. 30 de la Ley de Minería vigente, la concesión minera es un acto administrativo que otorga un título minero, cuyo titular tiene un derecho personal sobre ella, que le confiere a la persona beneficiaria «el derecho real y exclusivo para prospectar, explorar, explotar, beneficiar, fundir, refinar y comercializar todas las sustancias minerales que puedan existir y obtenerse en el área». *Ibid.*, p. 14.

51. Esta es una empresa subsidiaria de *Corriente Resources*, que opera en Ecuador por medio de cinco empresas subsidiarias: Ecuacorriente S.A., Explorcobres S.A., Midas Mine S.A. y Puertocobre S.A. En mayo de 2010, la empresa Corriente Resources vendió a la empresa

da, se alista a desarrollar la fase de explotación, para lo cual se ha previsto la modalidad de *cielo abierto*, que implica el tajo de una ladera de aproximadamente 108 ha de ancho por 150 m de profundidad.⁵²

Adicionalmente, esta mina requiere de una infraestructura complementaria: apertura de vías, instalación de campamentos para el personal, construcción de un área de almacenamiento, trituración, transporte, molienda y concentración de los minerales, así como la implementación de escombreras y depósitos de relaves. Este proyecto también incluye el transporte del concentrado de cobre⁵³ a Puerto Bolívar; lo que supone el recorrido de al menos 32 camiones y la transportación de 520 t de concentrado de cobre por día.⁵⁴ Para todo esto ha previsto una «limpieza y despeje de áreas»,⁵⁵ las que están ubicadas en lugares donde habitan shuar y campesinos dedicados a la agricultura y ganadería.

El Reglamento Ambiental para Actividades Mineras del año 1997,⁵⁶ establecía como requisito, al inicio de actividades avanzadas de exploración, explotación, beneficio, fundición y refinación, la presentación de un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), que debía «identificar, describir y valorar, de la manera más apropiada y en función de las particularidades de cada caso concreto, los efectos notables previsibles que la ejecución del proyecto minero producirá sobre los distintos aspectos ambientales».⁵⁷ Este reglamento preveía además que, junto con este estudio, debía presentarse un plan de manejo que estableciera las acciones para prevenir, mitigar, controlar, compensar y corregir los eventuales impactos ambientales negativos, o maximizar los impactos positivos causados en la ejecución de la actividad minera; además, debía establecer

china Tongguan Investment Corporation el 96,9% de sus acciones, lo que significa que las empresas subsidiarias están pasando a propiedad de inversionistas chinos.

52. «La minería se activa con tres compañías», 14 de junio de 2009, en Ecuadorinmediato.com, <http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuadorinmediato_noticias--106399>. Fecha de consulta: 19 de agosto de 2010.
53. Es el producto que se obtiene luego de que el material que se extrae de la minas, que contiene otros minerales y sustancias, es sometido a un proceso de flotación, en *Souther Cooper Corporation*, <<http://www.southernperu.com/Portals/0/ES/Productos/Copper.pdf>>. Fecha de consulta: 17 de octubre de 2009.
54. «El trayecto pasará por las poblaciones de El Pangui, Zumbi, Zamora, Loja, Catamayo, Chaguarpamba, Balsas, Santa Rosa, Machala, para finalmente llegar a Puerto Cobre», en *Ecuador Inmediato*, <http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_user_view/ecuadorinmediato_noticias-->. Fecha de consulta: 17 de octubre de 2009.
55. Ecuacorriente S.A., Estudio de Impacto Ambiental Ampliatorio (EIA), Proyecto Mirador, elaborado por Terrambiente Consultores Cía. Ltda., cap. 4, p. 4, Quito, Ecuacorriente S.A., 2006.
56. Reglamento Ambiental para Actividades Mineras, expedido mediante Decreto Ejecutivo No. 625, RO No. 151, Quito, 12 de septiembre de 1997, fue el marco legal que se aplicó en la fase de exploración del Proyecto Mirador.
57. Reglamento Ambiental para Actividades Mineras, art. 12.

las actividades de seguimiento, evaluación, monitoreo, contingencia y cierre de operaciones, con sus respectivos programas y presupuestos.⁵⁸

En el mes de junio de 2006, la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas aprobó el primer EIA del proyecto Mirador, para un período de 12 años, previendo una producción de 25.000 t. diarias. Sin embargo, en noviembre del mismo año, las actividades de la empresa Ecuacorriente S.A. se suspendieron debido a los elevados grados de conflictividad provocados por las actividades de la empresa en esa región.

En 2008, nuevamente, la empresa se vio obligada a paralizar sus actividades debido a la expedición del Mandato Constitucional No. 6, conocido como *Mandato Minero*, que establecía la extinción de concesiones mineras en casos en los que no se habían realizado inversiones, no contaban con estudios de impacto ambiental o no se había llevado a cabo el proceso de consulta previa, se habían entregado concesiones en bosques protectores y áreas naturales protegidas o que afectaban las fuentes de agua. El mandato también dispuso la caducidad de concesiones por falta de pago de patentes, y una moratoria de nuevas concesiones.⁵⁹

Desde 2007 la empresa gestionó la aprobación de un segundo EIA, pues, según lo dispuesto en el Reglamento Ambiental para Actividades Mineras, debía hacerlo para poder ampliar su capacidad productiva.⁶⁰ Este estudio

58. *Ibid.*

59. El alcance jurídico de este mandato, conocido como *Mandato Minero*, fue establecido previamente por la Asamblea Constituyente, con el primer mandato en el que se establecieron las atribuciones de este órgano, así como el efecto de sus decisiones, en los siguientes términos: «Art. 2. De las Atribuciones de la Asamblea Constituyente. La Asamblea Constituyente ejerce sus facultades mediante la expedición de: mandatos constituyentes, leyes, acuerdos, resoluciones y las demás decisiones que adopte en uso de sus atribuciones. Las decisiones de la Asamblea Constituyente son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna. Ninguna decisión de la Asamblea Constituyente será susceptible de control o impugnación por parte de alguno de los poderes constituidos. Los jueces y tribunales que tramiten cualquier acción contraria a las decisiones de la Asamblea Constituyente serán destituidos de su cargo y sometidos al enjuiciamiento correspondiente. De igual manera, serán sancionados los funcionarios públicos que incurran o promuevan, por acción u omisión, el desacato o desconocimiento de las disposiciones de la Asamblea Constituyente». Mandato Constituyente, No. 6, 18 de abril de 2008, ROS No. 321, Quito, 22 de abril de 2008.

60. «Art. 14. Ampliación de estudios. Si posteriormente a la aprobación de los estudios ambientales el desarrollo de las actividades del proyecto minero requiriera incrementar las actividades de exploración, ampliar su capacidad productiva, no prevista originalmente para el caso de explotación, o realizar cambios tecnológicos, los titulares de derechos mineros deberán presentar oportunamente, para aprobación de la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas, estudios de evaluación de impactos ambientales ampliatorios. Las actividades adicionales que se describan en estos estudios de evaluación de impactos am-

fue aprobado recién a mediados de 2009 y entre las principales modificaciones con respecto al primero están la extensión del tiempo de vida de la mina de 12 a 18 años, así como el incremento de la capacidad productiva de 25.000 a 27.000 t. diarias. Adicionalmente, planteó algunos cambios en la infraestructura, entre los que se destacan:⁶¹

- Construcción del nuevo depósito de relaves en San Marcos;
- Reubicación del poblado de San Marcos;
- Implementación de una nueva escombrera al lado oeste de la mina;
- Reubicación del área de tratamiento junto a la mina;
- Construcción de un puente carrozable sobre el río Zamora y un sistema de barcaza sobre el río, con sus respectivos accesos;
- Construcción del puente sobre el brazo occidental del río Tundayme junto al campamento militar;
- Edificación del nuevo campamento para el personal.

Según este último EIA, las poblaciones consideradas dentro del área de influencia directa del proyecto son: el valle del Quimi, Tundayme, San Marcos, Quimi, Churuwia (comunidad shuar), Chuchumbleta, Paquintza (comunidad shuar), Santa Cruz y El Pangui. No obstante, más allá de la determinación que pueda tomar la empresa minera respecto a las áreas de influencia directa o indirecta, la sola visita a la zona permite apreciar que no es posible establecer con certeza el alcance geográfico de los efectos del proyecto, pues la transportación del concentrado de cobre requerirá el paso diario obligado de camiones por otras parroquias y poblaciones no mencionadas en el EIA, a lo largo de más de 400 km hasta llegar a Puerto Bolívar, en la Costa Pacífica, de donde se pretende sacar el producto a otros países. Por otro lado, la propia actividad minera trae consigo una serie de efectos ambientales, sociales, económicos y culturales que no se restringen exclusivamente a un espacio geográfico determinado.

Las afectaciones a las poblaciones y a la naturaleza son de múltiples dimensiones. La misma empresa Ecuacorriente S.A. reconoce que uno de los aspectos que provocará mayor impacto es el cambio de panorama,⁶² ya que para la construcción de la mina es necesario hacer un tajo muy grande a la montaña, lo que necesariamente alterará el paisaje de esta región. También están los impactos relacionados con el uso del agua: se estima que este proyecto requerirá alrededor de 115 litros de agua por segundo y, aunque la empresa asegura que las poblaciones no se verán afectadas, pues es una zona de gran

bientales ampliatorios solo podrán iniciarse una vez que estos sean aprobados por la Subsecretaría de Protección Ambiental del Ministerio de Energía y Minas». Reglamento Ambiental para Actividades Mineras.

61. Ecuacorriente S.A., Estudio de Impacto Ambiental..., cap. 2, p. 4.

62. Entrevista a Ian Harris, gerente de Ecuacorriente S.A., Quito, 22 de julio de 2009.

pluviosidad;⁶³ no existe ningún medio que garantice que se mantendrá el nivel de lluvias y, menos aún, que las actividades del proyecto no vayan a afectar la calidad del agua en esta zona.

Por otro lado, la empresa requiere disponer de los terrenos en donde tiene las concesiones, para lo que ha previsto un «plan de compras».⁶⁴ Un caso de particular relevancia es el del poblado de San Marcos, en donde se construirá un depósito de relaves;⁶⁵ para ello la empresa ha propuesto la *reubicación* de las 19 familias que lo habitan.⁶⁶

Dentro de esta área se realizan las actividades de explotación y procesamiento de los minerales, las obras constructivas, campamentos y todas las actividades del proyecto que como se mencionó implican cambios físicos, bióticos y sociales. El cambio más evidente se dará en el poblado de San Marcos, el cual será reubicado debido a que en el sitio donde actualmente se ubica, se construirá el nuevo depósito de relaves.⁶⁷

Todas las transformaciones que se han llevado a cabo, así como las previstas para el futuro, han modificado y modificarán la vida de pueblos, comunidades y personas de esta zona, que ven en el proyecto Mirador una amenaza a sus planes de vida,⁶⁸ entendidos estos no solamente desde el plano económico o material, sino también cultural y político, pues, como lo plantea Bebbington: «Es imposible separar el acto de asegurarse los medios de vida de los significados culturales que esta vida tiene. Por un lado estos significados culturales pueden influir en cómo los actores construyen estrategias de vida; por otro lado, ciertas estrategias de vida pueden terminar cambiando los valores de una familia o de una comunidad»,⁶⁹ lo que, a su vez, determina los mecanismos a los que las comunidades recurren para buscar y exigir espacios de participación frente a las decisiones estatales.

63. *Ibid.*

64. *Ibid.*

65. El depósito de relaves es un dique o muro de contención que recibe el agua que llega luego de ser usada en el proceso de flotación, que separará el concentrado de cobre del resto de la roca triturada.

66. Entrevista a Priscilla Massa, subgerente de Desarrollo Sustentable de Ecuacorriente S.A., Gualaquiza, 6 de agosto de 2009.

67. Ecuacorriente S.A., Estudio de Impacto Ambiental..., cap. 6, p. 4.

68. Entrevistas a D. E., pobladora de El Pangui y a A. S., poblador de Machinaza, 5 de agosto de 2009.

69. A. Bebbington, edit., *op. cit.*, p. 37.

EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN DE LAS POBLACIONES AFECTADAS POR EL PROYECTO MIRADOR

Derecho a la consulta previa, libre e informada

El derecho de participación –como se analizó en el capítulo I– es parte inherente de las diferentes nociones de desarrollo. En el caso del desarrollo sustentable, la participación está relacionada principalmente a la toma de decisiones estatales que puedan afectar al medio ambiente;⁷⁰ en el del desarrollo humano, el derecho de participación es visto como el motor de la gestión pública, bajo el supuesto de que tal gestión promoverá instituciones y normas justas.⁷¹ En estas nociones, las expresiones de participación trascienden las de la democracia representativa y, por lo tanto, requieren instituciones y mecanismos que no sean los tradicionales.

En este sentido, se destaca el reconocimiento del derecho a la consulta libre, previa e informada contemplado en el Convenio 169 de la OIT, que tiene como objeto garantizar la participación de los pueblos indígenas en el diseño e implementación de políticas que puedan afectarlos directamente, pero también el de garantizar su derecho a elegir y controlar sus propias formas de desarrollo:

Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.⁷²

Un aspecto importante de este instrumento, es el reconocimiento de sujetos colectivos de derechos, superando así la noción liberal del abstracto ciudadano como sujeto individual de derechos. No obstante, ese reconocimiento fue insistentemente objetado por una corriente tradicional y liberal que veía en ello una amenaza a la noción de Estado-nación y, por lo tanto, perjudicial para la soberanía de los Estados: «Algunos sostuvieron que hablar de «pueblos» podía conducir a la desintegración de muchos de los Estados Miembros, y al

70. Declaración de Río, Principio 10.

71. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano: profundizar...*, p. 52-52.

72. OIT, *op. cit.*, art. 7, num. 1.

debilitamiento de su unidad nacional». ⁷³ De alguna manera, esta preocupación fue resuelta con la introducción en el texto del convenio de la cláusula tercera del primer artículo, en donde se señala que el término *pueblos* no debe ser interpretado «en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional».

En cuanto a la consulta como un mecanismo de participación, el convenio establece que esta debe llevarse a cabo cuando se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los pueblos indígenas; ⁷⁴ del mismo modo, cuando la propiedad de los minerales o recursos del subsuelo pertenecen al Estado, la consulta debe realizarse antes de autorizar o ejecutar cualquier proyecto de prospección o explotación, con objeto de determinar si los intereses de los pueblos indígenas se verían afectados y qué medida. ⁷⁵ En cuanto al fin u objeto de la consulta, se establece que es llegar a un acuerdo o alcanzar el consentimiento de las medidas propuestas. ⁷⁶

Guardando coherencia con el Convenio 169 de la OIT, que fue ratificado por el Estado ecuatoriano en 1997, su Constitución Política de 1998 recogió por primera vez la figura de la consulta previa, dentro del capítulo de los derechos colectivos, reconociendo el derecho de los pueblos indígenas a «Ser consultados sobre planes y programas de prospección y explotación de recursos no renovables que se hallen en sus tierras y que puedan afectarlos ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten, en cuanto sea posible y recibir indemnizaciones por los perjuicios socio-ambientales que les causen». ⁷⁷

La Constitución de la República, aprobada en 2008, reconoce varios derechos colectivos a las comunidades, pueblos, nacionalidades indígenas ⁷⁸ y al pueblo afroecuatoriano. ⁷⁹ Entre esos derechos colectivos está el de la consulta previa e informada, ⁸⁰ para lo que establece que debe hacérsela dentro

73. Memoria de la OIT sobre revisión del Convenio 107, informe VI-2, p. 19, citado por Magdalena Gómez, «El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo», en Mikel Berraondo, coord., *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2006, p. 137.

74. OIT, *op. cit.*, art. 6, num. 1, lit. a.

75. *Ibid.*, art. 15, num. 2.

76. *Ibid.*, art. 6, num. 2.

77. *Ibid.*, art. 84, num. 5.

78. OIT, *op. cit.*, «Art. 57. Se reconoce y garantizará a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, los siguientes derechos colectivos».

79. *Ibid.*, «Art. 58. Para fortalecer su identidad, cultura, tradiciones y derechos, se reconocen al pueblo afroecuatoriano los derechos colectivos establecidos en la Constitución, la ley y los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos».

80. *Ibid.*, art. 57, num. 7: «La consulta previa, libre e informada, dentro de un plazo razonable,

de un plazo razonable y respecto a planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se hallen en sus territorios y que puedan afectarles ambiental o culturalmente. También prevé su participación en los beneficios que esos proyectos reporten, así como a ser indemnizados por los daños ambientales, sociales y culturales que este tipo de proyectos provoquen. Adicionalmente, esta norma dispone que la consulta debe ser llevada a cabo en forma obligatoria y oportuna por las autoridades competentes. No obstante, también establece que, de no obtenerse el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme la Constitución y la ley; aspectos que serán abordados con mayor detalle en el siguiente capítulo.

Por su parte, la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, ratifica el derecho a la consulta y da un paso adelante del Convenio de la OIT al establecer que el fin del proceso de consulta es la obtención del consentimiento libre, previo e informado: «Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado».⁸¹

James Anaya, recogiendo los criterios del Mecanismo de Expertos de la OIT sobre la participación de los pueblos indígenas, afirma que este derecho tiene dimensiones externas e internas.⁸² Con respecto a la primera dimensión, recalca que esta tiene al menos tres aspectos:

1. La participación de los pueblos indígenas en la vida pública del Estado, de manera general, que se deriva del derecho a la participación política prevista en el art. 5 de la Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas.
2. La participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones estatales respecto a medidas que puedan afectar sus derechos o sus intereses específicos, trascendiendo los intereses que puedan compartir con el resto de la población del Estado, lo que conlleva la consulta obligatoria a esos pueblos para obtener su consentimiento, de conformidad con lo

sobre planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se encuentren en sus tierras y que puedan afectarles ambiental o culturalmente; participar en los beneficios que esos proyectos reporten y recibir indemnizaciones por los perjuicios sociales, culturales y ambientales que les causen. La consulta que deban realizar las autoridades competentes será obligatoria y oportuna. Si no se obtuviese el consentimiento de la comunidad consultada, se procederá conforme a la Constitución y la ley».

81. Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 19.

82. James Anaya, Informe preliminar del Relator de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas, julio, 2009, párr. 41-46, p. 13-15.

previsto en el art. 18 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

3. La participación de los pueblos indígenas en la toma de decisiones en instancias internacionales, aspecto que, no obstante haber sido pasado por alto, es de suma importancia para garantizar la autodeterminación.

En cuanto a los aspectos de la dimensión interna del derecho a la participación de los pueblos indígenas, el Relator señala dos: 1. Autonomía y autogobierno, y 2. Mantenimiento de sus propios sistemas jurídicos y de justicia.

Del análisis del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, se desprende que la consulta tiene varios elementos o características que deben ser consideradas como obligatorias, para garantizar la participación de los pueblos indígenas en las decisiones estatales que puedan afectarles:

- a) *Previa*. Esta característica supone que el Estado tiene la obligación de llevarla a cabo antes de tomar una decisión, inclusive cuando se trate de medidas de carácter administrativo o legislativo que puedan afectarles social, cultural o ambientalmente.
- b) *Informada*. Que implica que el Estado debe proporcionar a los pueblos consultados toda la información necesaria, para que puedan tener una opinión informada sobre la medida estatal que se va a tomar. Esto no es tan simple como parece, pues obliga al Estado a transformar una información técnica en información comprensible, pero no por ello imprecisa o menos veraz.
- c) *A través de medios apropiados y llevarse a cabo de buena fe*. Conlleva, por un lado, el uso de herramientas de información y consulta adecuadas; por otro, que estén diseñadas para que el proceso se lleve a cabo de manera transparente y no de forma que conduzca a favorecer los intereses de un determinado proyecto o medida estatal. La pertinencia de los medios debe ser considerado en cada caso; sin embargo, por lo menos supone el uso del idioma materno del pueblo consultado.
- d) *Libre*. Carácter que entraña la participación de los pueblos indígenas en el proceso de consulta, sin estar sometida a condicionamientos o presiones externas, tendientes a favorecer la opinión sobre una determinada medida del Estado.
- e) *A través de organizaciones representativas*. Si bien la valoración de la representatividad puede obedecer a una lectura subjetiva, podría recurrirse a ciertas características de las organizaciones indígenas para estimar la representatividad: el tiempo de vida de las organizaciones, legitimidad alcanzada, número de miembros, etcétera.

Tanto el Convenio 169 de la OIT como la Declaración sobre Derechos de los Pueblos Indígenas dejan ver que el propósito final de la consulta es

proteger la existencia de los pueblos indígenas, además de reivindicar su derecho a decidir sus prioridades y elegir su propio proceso de desarrollo. En este sentido, en el caso del proyecto Mirador, una consulta previa a la fase de exploración debió haber contemplado los estándares previstos en la Constitución Política de 1998 y en el Convenio 169 de la OIT; sin embargo, de la información recogida se puede desprender que no se llevó a cabo bajo ningún término un proceso de consulta a los pueblos de la nacionalidad shuar, que habitan en la provincia de Zamora, donde se desarrolla el proyecto minero. Frente a este hecho, la empresa ha explicado que las concesiones del proyecto Mirador no se encuentran en territorios indígenas; sin embargo, reconoce que hay centros shuar aledaños a las concesiones del proyecto.⁸³ Por otro lado y en forma contraria a esta información, en el EIA Ampliatorio se afirma que:

Se ha puesto especial atención en este Convenio ya que guarda directa relación con las actividades del proyecto Mirador, y por estar emplazado en un área habitada por pueblos indígenas. De allí que para el desarrollo de las actividades mineras deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados. Tales medidas no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por ellos.⁸⁴

Por lo tanto, un proceso de consulta en los términos del Convenio 169 de la OIT debió haber implicado que, inclusive antes de que se tome la decisión de otorgar concesiones en un territorio habitado por poblaciones indígenas, estas debieron haber sido informadas sobre las posibles implicaciones de tal resolución, e inmediatamente consultadas con miras a lograr un acuerdo. Por otro lado, el carácter de «informada» de la consulta implica que la población consultada reciba información verdadera, suficiente y, preferiblemente, en la lengua materna de los pueblos shuar. No obstante, la información recogida nos aclara que solamente se llevó a cabo un proceso de «información y difusión pública» o de «socialización» del EIA, en el que participaron tanto pobladores indígenas como mestizos. Este proceso de difusión no tenía como objeto lograr un acuerdo, sino simplemente recoger opiniones respecto al EIA y al PMA.⁸⁵ Del mismo modo, del documento de EIA se desprende que tampoco ha intentado un proceso diferenciado con las personas del pueblo shuar y, mucho menos, la utilización de su lengua originaria.

83. Entrevista a I. Harris.

84. Ecuacorriente S.A., Estudio de Impacto Ambiental..., cap. 3, p. 7.

85. Entrevistas a P. Massa, y a Lorena Lojano, coordinadora zonal de Ecuacorriente S.A., oficina de El Pangui, 6 de agosto de 2009.

La consulta previa e informada –como ya se señaló– tiene que llevarse a cabo por medio de mecanismos apropiados y de buena fe. La conveniencia de los medios utilizados para hacer la consulta radica en que estén diseñados para garantizar que los pueblos consultados tengan toda la información sobre el proyecto que se pretende emprender, antes de opinar y tomar una decisión; mientras que la *buena fe* supone que los medios que se utilicen para realizar la consulta no se apliquen para inducir intencionalmente a la población consultada a tomar una decisión.

Del EIA ampliatorio se establece que el proceso de difusión se realizó por medio de *reuniones informativas, centros informativos y la página web* de la empresa Ecuacorriente S.A. Todas estas actividades giraron en torno a la información que está contenida en el EIA, a tal punto que los denominados centros informativos consistieron en lugares que fueron adecuados para exponer el documento que contiene dicho estudio. Cabe recalcar que la difusión de la información, así como la respuesta a consultas e inquietudes de las personas, estuvo a cargo del equipo de la empresa consultora contratada por Ecuacorriente S.A. para la elaboración del EIA.

Lo descrito necesariamente nos lleva a hacer varias reflexiones respecto a la conveniencia de los medios utilizados. En primer lugar, el EIA es un documento de carácter técnico y extremadamente extenso, de tal forma que su lectura y comprensión requieren mucho tiempo, además de conocimientos especializados en varias temáticas. Así, aunque miembros de la población shuar se hubiesen acercado a los centros de información o asistido a las reuniones informativas, de ninguna manera esto garantiza que hayan alcanzado un conocimiento total del contenido del estudio y, por lo tanto, de las eventuales consecuencias del proyecto minero en sus territorios. Lo mismo ocurre con la difusión del mencionado estudio en la página web de la empresa Ecuacorriente S.A., en cuyo caso el acceso es todavía más limitado para la población shuar, puesto que en el cantón El Pangui, donde se desarrolla el proyecto Mirador, el acceso a la señal telefónica y de internet es casi inexistente,⁸⁶ no se diga en las zonas más alejadas de la cabecera cantonal donde no existe este medio de comunicación. Por lo tanto, puede afirmarse que el internet como herramienta de difusión no constituye un mecanismo apropiado para informar a la población shuar.

En cuanto a la característica de *representatividad* de las organizaciones por medio de las cuales debe llevarse a cabo la consulta previa e informada –tal como se mencionó anteriormente–, debería estar dada por la legitimidad alcanzada a lo largo del tiempo, el número de miembros, etcétera. En el caso

86. La falta de servicios telefónicos, de internet y bancarios en este cantón obligó a la empresa a instalar sus oficinas regionales principales en Gualaquiza. Entrevista citada a L. Lojano.

de la nacionalidad shuar, se identifica a la Federación Interprovincial de Centros Shuar (FICSH) y a la Federación Independiente del Pueblo Shuar (FIPSE) como los pilares de su organización política. Ambas organizaciones son parte de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía del Ecuador (CONFENAIE), que a su vez constituye una de las tres filiales de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). La FICSH fue constituida en 1964⁸⁷ y agrupa a alrededor de 120.000 miembros de 490 centros, ubicados en las provincias de Zamora Chinchipe, Pastaza, Morona Santiago y Napo. En tanto, la FIPSE está conformada por 47 centros ubicados en la denominada región del Transcutucú, que abarca las provincias de Morona Santiago, Zamora Chinchipe y Pastaza.⁸⁸ Por lo expuesto, podría catalogarse a estas dos organizaciones como representativas de la nacionalidad shuar; pero no se convocó, por intermedio de ninguna de estas, a un proceso de consulta previa e informada, relativo a la implementación del proyecto Mirador.⁸⁹ No obstante, la empresa concesionaria del proyecto minero ha realizado un convenio denominado Memorando de Entendimiento⁹⁰ con la Federación Shuar de Zamora Chinchipe, que agrupa a 18 centros,⁹¹ por el que la empresa Ecuacorriente S.A. se compromete, entre otras cosas, a lo siguiente:

- Entregar 900 dólares por doce meses, para fortalecimiento de la Asociación Shuar de El Pangui;
- Apoyar con 6.000 dólares para la Convención Anual de la Federación Shuar de Zamora Chinchipe;

87. Federación Interprovincial de Centros Shuar, *Historia de la Federación Shuar, Federación Interprovincial de Centros Shuar*, <http://ficsh.org.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=8&Itemid=75&lang=es>. Fecha de consulta: 2 de septiembre de 2010.

88. Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades Indígenas, nacionalidad shuar, en *CODENPE*, <http://www.codenpe.gov.ec/index.php?option=com_content&view=article&id=59&Itemid=286>. Fecha de consulta: 2 de septiembre de 2010.

89. «No ha habido consulta previa, solamente se han organizado reuniones y talleres donde recolectan firmas, y luego la ECSA justifica como respaldo al proyecto minero», entrevista a Ángel Awak, dirigente de la Federación Provincial de la Nacionalidad Shuar de Zamora Chinchipe, filial de la Federación Interprovincial de Centros Shuar, Zamora, 3 de agosto de 2009.

90. Memorando de Entendimiento No. ECSA.A.2009.005, suscrito entre Ecuacorriente S.A. y la Federación Shuar de Zamora Chinchipe, Zamora, mayo de 2009, suscrito por Ian Harris, apoderado general, senior vice-president&country manager de Ecuacorriente S.A., y Rubén Naichap, presidente de la Federación Shuar de Zamora Chinchipe.

91. El presidente de esta Federación, Rubén Naichap, fue emplazado públicamente a no hablar en nombre de la nacionalidad shuar, conforme consta en una carta pública suscrita por Domingo Ankuash, presidente de la CONFENAIE, el 2 de mayo de 2008, en *Federación Interprovincial de Centros Shuar* <http://www.federacionshuar.org/index.php?option=com_content&task=view&id=42&Itemid=84>. Fecha de consulta: 2 de septiembre de 2010.

- Ceder tres asientos cada mes para miembros de la Federación Shuar, en el vuelo chárter de la ruta Gualaquiza-Quito. En caso de que este vuelo se suspendiera, los asientos se reemplazarían en la ruta Loja-Quito-Loja;
- Entregar 6.000 dólares mensuales a la Federación Shuar, durante seis meses, para la implementación de proyectos de «desarrollo sustentable»;
- Promover el entrenamiento de miembros de la Federación Shuar en aspectos relativos a actividades mineras, en función de los requerimientos y disponibilidad de la empresa;
- Garantizar la participación de trabajadores de la nacionalidad shuar en un 40%, en las plazas de trabajo que pueda generar el proyecto Mirador, por lo menos durante seis meses y según las necesidades y disponibilidad de la empresa;
- Implementar proyectos de educación, capacitación y entrenamiento para los centros de la Federación Shuar, por un monto de 60.000 dólares;
- Desarrollar proyectos productivos con 30 familias afiliadas a la Federación;
- Ejecutar un proyecto de reforestación por un valor de 80.000 dólares.

A cambio, la Federación Shuar de Zamora Chinchipe se compromete, además de presentar a la empresa informes de sus actividades, a brindar protección y cuidado a las tierras de la empresa Ecuacorriente S.A. ubicadas en Santa Cruz y, principalmente, «Apoyar y respaldar a la Compañía en todas sus actividades, cuidando de la reputación e imagen de ECSA».⁹²

De la lectura de este convenio, se podría inferir que la empresa minera Ecuacorriente S.A., condicionó el apoyo de la Federación Shuar de Zamora Chinchipe a la ejecución del proyecto Mirador, al ofrecer ciertos privilegios para sus miembros. El riesgo de este tipo de acuerdos es que, si el Estado decidiera llevar a cabo un proceso de consulta en los términos establecidos en el Convenio 169 de la OIT, perdería el carácter de «libre», porque la opinión de varios centros shuar estaría subordinada a condicionamientos anteriores a la consulta. No obstante, la falta de un proceso de consulta previa e informada —en este caso— ha querido justificarse por un solo acto de difusión pública del EIA.⁹³

Una acción informativa no reemplaza al derecho de consulta previa e informada, así lo ha establecido la OIT: «una simple reunión informativa no constituye una consulta real; tampoco lo es una reunión celebrada en un idioma que los pueblos indígenas presentes no comprenden».⁹⁴ Ciertamente, la tensión

92. Memorando de Entendimiento No. ECSA.A 2009.005...

93. En entrevista realizada a I. Harris, al preguntarle si se había cumplido con el proceso de consulta previa e informada, dijo: «Se llevaron a cabo dentro de los estudios de impacto ambiental; adicionalmente, hemos tratando de mantener reuniones comunitarias explicando el proyecto, y se han abierto oficinas de información».

94. Organización Internacional del Trabajo, en *OIT*, <<http://www.ilo.org/indigenous/Conven>

que provoca la propiedad sobre los recursos del suelo y subsuelo colocan a los pueblos indígenas en una situación de particular vulnerabilidad; no obstante, la consulta previa e informada ha sido reconocida como un mecanismo indispensable para precautelar sus derechos, lo que incluye elegir las prioridades en su proceso de desarrollo. En este sentido y concretamente para el caso de concesiones mineras otorgadas a terceros sobre territorios ocupados por pueblos indígenas o tribales, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), declaró que cualquier decisión estatal debe estar precedida de un estudio sobre eventuales impactos sociales y ambientales que dicha resolución acarrea, el mismo que debe ser realizado por un organismo independiente, más aún cuando la concesiones mineras afectan inevitablemente a otros recursos naturales necesarios para la subsistencia de los pueblos;⁹⁵ por lo tanto, la consulta debe ser inclusive previa a la concesión: «El Estado tiene el deber de consultar al pueblo saramaka, de conformidad con sus costumbres y tradiciones, respecto de toda concesión minera propuesta dentro de su territorio».⁹⁶

Además, la Corte IDH, estableció que la consulta previa e informada tiene que hacerse de buena fe y mediante procedimientos apropiados y no solo como un requisito formal:

El Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones. [...] e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y [con el] fin llegar a un acuerdo. [...] de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si este fuera el caso.⁹⁷

Finalmente, uno de los aspectos más destacados de esta sentencia es la consideración de que en caso de proyectos de desarrollo o de inversión a gran escala, que provocarían un impacto en el modo de vida de los pueblos, el Estado está obligado no solamente a consultar sino a obtener el consentimiento previo, libre e informado.⁹⁸

Sobre este mismo tema, el Consejo de Administración de la OIT, frente a una reclamación presentada por la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL), alegando que la FIPSE no fue informada

tions/no169/lang--es/index.htm». Fecha de consulta: 5 de octubre de 2010.

95. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Saramaka contra Surinam, Sentencia de 28 de noviembre de 2007, párr. 130 y 156, San José.

96. *Ibid.*, párr. 156.

97. *Ibid.*, párr. 134.

98. *Ibid.*, párr. 135.

ni consultada sobre la suscripción de un contrato de participación entre el gobierno ecuatoriano y la compañía petrolera Arco Oriente, en abril de 1998, para la exploración de hidrocarburos y explotación de petróleo crudo en el Bloque 24 de la región amazónica, donde se encuentran asentados pueblos indígenas shuar, dijo reconocer las dificultades para encontrar soluciones a los conflictos que se generan a propósito de la explotación de recursos del subsuelo en zonas donde habitan pueblos indígenas, pero, al mismo tiempo, recordó que la consulta y en general la participación son la esencia del Convenio 169 de la OIT y exige que «las partes interesadas intenten establecer un diálogo que les permita buscar soluciones adecuadas en un ambiente de respeto mutuo y plena participación». ⁹⁹ Asimismo, ratificó que las consultas que se realizan en el marco del convenio deben llevarse a cabo de buena fe y con la finalidad de alcanzar un acuerdo o el consentimiento acerca de las medidas propuestas. ¹⁰⁰ Y concluye: «Una reunión de mera información no se puede considerar en conformidad con lo dispuesto en el convenio. Además, el art. 6 requiere que la consulta sea previa, lo que implica que las comunidades afectadas participen lo antes posible en el proceso, incluso en la realización de estudios de impacto ambiental». ¹⁰¹

Con respecto al principio de representatividad, el Consejo observó que este es un «componente esencial de la obligación de consulta», y si bien reconoce la dificultad que implica determinar la representatividad de una comunidad o pueblo, no llevar a cabo un proceso de consulta en los términos establecidos en el Convenio 169 con las instituciones u organizaciones indígenas verdaderamente representativas, esta no cumpliría con los requisitos del convenio. ¹⁰²

Sobre el proyecto Mirador, que se desarrolla en la provincia de Zamora Chinchipe, luego del análisis de la información recogida, se puede concluir que no se llevó a cabo un proceso de consulta previa al pueblo shuar que habita en los territorios que han sido objeto de las concesiones mineras o en zonas aledañas que forman parte de la denominada área de influencia. La ausencia de este proceso ha intentado ser reemplazado por actividades de información del EIA realizadas en varias comunidades afectadas por el proyecto.

Se evidencia, además, la ausencia del Estado ecuatoriano, que no vigiló la actuación de la empresa minera ni exigió que la autorización del inicio de actividades de exploración solo se entregaría una vez cumplida la consulta

99. «Reclamación en la que se alega el incumplimiento por Ecuador del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), presentada en virtud del artículo 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL)», de 14 de diciembre de 1999 y recibida el 4 de enero de 2000, párr. 36, Reclamación C169, Caso Shuar Bloque 24 GB.282/14/2, Consejo de Administración de la OIT.

100. *Ibid.*, párr. 37, num. 2.

101. *Ibid.*, párr. 38.

102. *Ibid.*, párr. 44.

previa, libre e informada. En este sentido, el Relator Especial para Pueblos Indígenas ha manifestado que la delegación que hace el Estado a las empresas privadas sobre la consulta no solo es inconveniente sino también conflictiva, pues «los intereses de la empresa privada son en general fundamentalmente lucrativos y, por lo tanto, no pueden estar en plena consonancia con el interés público ni con el interés superior de los pueblos indígenas afectados».¹⁰³

Por su parte, Raquel Irigoyen considera que los derechos de libre determinación del desarrollo, participación, consulta y consentimiento previos, libres e informados, «hacen parte de un corpus de derechos colectivos enmarcado en nuevos principios de relación entre los Estados y los pueblos indígenas, los cuales rompen con la tradición anterior»,¹⁰⁴ e identifica al menos dos roles del Estado en cuanto al derecho de participación de los pueblos indígenas: por un lado, uno de carácter *procesal*, que implica que el Estado está obligado a generar las condiciones que posibiliten a los pueblos indígenas, en conjunto con las autoridades estatales, adoptar políticas, planes y programas; es decir, que los pueblos indígenas se conviertan en codecidores; por otro, uno de carácter *sustantivo*, en el que el Estado debe garantizar el respeto a las prioridades de desarrollo de los pueblos indígenas, el mejoramiento de sus condiciones de vida y la no afectación a su integridad.

Consulta ambiental: participación de la comunidad

Como se señaló en el capítulo I, el derecho de las personas a participar en las decisiones que puedan afectar al medio ambiente es uno de los postulados de la noción de desarrollo sustentable;¹⁰⁵ sin embargo, el ejercicio de este derecho entra en una fuerte tensión con el modelo de desarrollo extractivista que caracteriza a nuestro país.

La Constitución de 1998 también introdujo la figura de la llamada *consulta ambiental*, como un mecanismo de participación de la comunidad frente a las decisiones estatales que puedan afectar el medio ambiente. Esta norma establece la obligación de «contar previamente con los criterios de la comunidad, para lo cual esta será debidamente informada». En el mismo sentido, la participación comunitaria en materia ambiental está reconocida en la Consti-

103. James Anaya, *Informe preliminar del Relator...*, párr. 54, p. 20.

104. Raquel Irigoyen Fajardo, «De la tutela indígena a la libre determinación del desarrollo, la participación, la consulta y el consentimiento», en *El Otro Derecho*, No. 40, Bogotá, ILSA, 2009, p. 12.

105. Declaración de Río, Principio 10.

tución aprobada en 2008, que incorporó algunos elementos adicionales a esta figura; aspectos que serán analizados en el siguiente capítulo.

En los proyectos de explotación minera, la primera decisión estatal que conlleva una posible afectación a la comunidad y al medio ambiente es el otorgamiento de las concesiones; sin embargo, ninguna disposición legal ha previsto la posibilidad de que pueda someterse previamente a consulta o, por lo menos, a consideración de los criterios de una comunidad la decisión del Estado de conceder o reconocer a una determinada empresa los llamados derechos mineros. En todo caso, varias normas de la legislación secundaria en el tema ambiental regulan la participación de las comunidades en el tema ambiental, así, en el Texto Unificado de Legislación Ambiental se establece como objetivo de la participación ciudadana en la gestión ambiental:

considerar e incorporar los criterios y las observaciones de la ciudadanía, especialmente la población directamente afectada de una obra o proyecto, sobre las variables ambientales relevantes de los estudios de impacto ambiental y planes de manejo ambiental, siempre y cuando sea técnica y económicamente viable, para que las actividades o proyectos que puedan causar impactos ambientales se desarrollen de manera adecuada, minimizando y/o compensando estos impactos.¹⁰⁶

De esta forma la participación de las comunidades en temas ambientales, queda limitada a la recolección de observaciones y criterios, y eventualmente a su incorporación, en tanto sea «técnica y económicamente viable»; por lo tanto, difícilmente una oposición mayoritaria a un proyecto extractivista podría ser considerada como una opinión económicamente viable, puesto que entra en contradicción con un modelo económico que, precisamente, se asienta sobre la base de la explotación de recursos naturales bajo la consideración del interés nacional, tal como lo planteaba la Constitución de 1998: «Son de propiedad inalienable e imprescriptible del Estado los recursos naturales no renovables y en general, los productos del subsuelo, los minerales y sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo [...] Estos bienes serán explotados en función de los intereses nacionales».¹⁰⁷ Por lo tanto, la idea del *bien común*, interpretada como *interés nacional*, no pone en duda el modelo de desarrollo a impulsarse ni las políticas que lo sostienen.

Sin embargo, frente a la necesidad de legitimar de alguna forma las decisiones estatales, se han establecido mecanismos que en la práctica no hacen más que disfrazar las limitaciones reales del ejercicio del derecho a la partici-

106. Texto Unificado de Legislación Ambiental, art. 20, RO, Suplemento No. 2, Quito, 31 de marzo de 2003, con reformas publicadas en RO No. 320, Quito, 25 de julio de 2006.

107. Constitución Política del Ecuador, art. 247, Quito, 1998.

pación. Esto es evidente en el caso de la consulta ambiental, que se transforma en un mero requerimiento para legitimar el emprendimiento de un proyecto extractivo, cuyo principal objetivo es la obtención máxima de beneficios económicos, sin considerar los proyectos de vida de las personas, pueblos o comunidades que serán afectados por una medida de este tipo, cuya participación se limita a ser informadas sobre las posibles afectaciones ambientales y las medidas que al respecto tomarán los responsables del proyecto.

El Texto Unificado de Legislación Ambiental establece, aunque no de forma exhaustiva, los siguientes mecanismos de participación de la comunidad:¹⁰⁸

- Reuniones informativas: donde se entrega la información sobre el proyecto que se pretende desarrollar, los impactos previstos y las medidas para mitigarlos;
- Talleres participativos: además de informar, sirven para recoger las percepciones e identificar los planes de desarrollo local, para que sean parte de las propuestas de mitigación o compensación ambiental;
- Centros de información pública: son espacios determinados que sirven para ubicar el documento del EIA y su Plan de Manejo, además de otros documentos que describan el proyecto a ejecutarse, de tal forma que cualquier persona tenga acceso directo a esta información;
- Presentación o audiencia pública: es un acto público en el que los asistentes pueden realizar observaciones y emitir criterios respecto al EIA y al Plan de Manejo Ambiental (PMA);
- Página web: un mecanismo de participación que ofrece la posibilidad de acceder a los textos del EIA y el PMA publicados en internet.

Esta normativa establece, además, que los procesos de información pública y recolección de criterios deberán estar dirigidos principalmente a la población en el área de influencia de la obra o proyecto, a los organismos seccionales que representan la población de esa área de influencia y a las organizaciones de diferente índole que representan a la población o parte de ella en el área de influencia, «sin perjuicio de que estos procesos estén abiertos a otros grupos y organizaciones de la sociedad civil interesados en la gestión ambiental».¹⁰⁹ Asimismo, establece que los momentos «obligatorios y mínimos», son:

1. Durante la elaboración de los términos de referencia del EIA y antes de su presentación a la autoridad ambiental para su revisión y aprobación, y
2. Antes de la presentación del EIA a la autoridad ambiental.

108. Texto Unificado, art. 20, lit. b.

109. *Ibid.*, art. 20.

Adicionalmente, esta norma dispone que la información que se ofrezca a la comunidad debe considerar criterios como el uso de lenguaje sencillo y didáctico, ser completa y, de ser el caso, en lengua nativa.¹¹⁰

Por su parte, el Reglamento Ambiental para Actividades Mineras,¹¹¹ al referirse a las medidas de protección que deben tomar los titulares de los derechos mineros establecía que, siendo uno de los objetivos de la actividad minera la «protección de los habitantes y comunidades locales, o de aquellas que por su ubicación sean susceptibles de impactos ambientales directos e indirectos», estos deben promover la consulta y participación de sus poblaciones. Para tal efecto, este reglamento disponía la realización de reuniones públicas con objeto de «escuchar problemas y proponer soluciones, acerca de los avances y resultados de los estudios ambientales y del cumplimiento de sus planes de manejo».¹¹²

La Ley de Gestión Ambiental codificada, en su art. 28 establece que «toda persona natural o jurídica tiene derecho a participar en la gestión ambiental, a través de los mecanismos que para el efecto establezca [...] consultas, audiencias públicas, iniciativas, propuestas o cualquier forma de asociación entre el sector público y el privado». Más aún, la consulta en esta normativa es categorizada como una garantía, para lo cual se establece acción popular para denunciar a quienes la vulneren, y además que «El incumplimiento del proceso de consulta al que se refiere el art. 88 de la Constitución Política de la República tornará inejecutable la actividad de que se trate y será causal de nulidad de los contratos respectivos».

Como ya se mencionó, el proceso de *difusión pública* se materializó en la organización de audiencias públicas, centros informativos y la publicidad del EIA en el sitio web de la empresa; acciones que me mueven a las siguientes reflexiones. Por un lado, la participación de las comunidades y de las personas presupone que están debidamente informadas, lo que significa que antes de asistir a las *audiencias públicas* o *reuniones informativas*, deberían contar con una información amplia sobre el tema que se va a tratar. De los documentos e información recogida,¹¹³ se desprende que en estas audiencias se abordaron algunos temas contenidos en los EIA, que están redactados en cientos de páginas donde se describen temas de gran contenido técnico, cuya apreciación a profundidad solamente podría hacerlo un especialista en la materia.¹¹⁴

110. *Ibid.*, art. 20, lit. a.

111. Reglamento Ambiental para Actividades Mineras.

112. *Ibid.*, art. 29, lit. d.

113. Entrevistas a P. Massa y a L. Lojano.

114. Según consta en el EIA ampliatorio, en las reuniones de difusión se trataron varios temas: antecedentes, marco legal, descripción del proyecto, línea base, identificación y evaluación de potenciales impactos, plan de manejo ambiental.

La metodología planteada preveía que, luego de la presentación, se realicen preguntas o comentarios relacionados con esta. Pero no se puede tratar tanta información en reuniones tan cortas y, mucho menos, cumplir con este cometido. Así sucedió en uno de las reuniones realizados, frente al cuestionamiento hecho por uno de los asistentes, por la escueta información ofrecida, la respuesta fue: «Este foro no es la ocasión propicia para dar a conocer un estudio tan amplio como el de Mirador, toda la información requerida está disponible en el EIA Inicial del proyecto».¹¹⁵

En la misma línea de análisis, los centros de información se limitan a exponer físicamente el texto del EIA, para que las personas puedan tener acceso a su contenido. De lo expuesto cabe concluir, que no es la sola exposición extensa o resumida de un EIA lo que garantiza la participación informada de la población, en este caso afectada directamente por la ejecución de un proyecto minero a gran escala.

Otro aspecto que debe considerarse en estos procesos, y que suele pasar desapercibido, es todo el trabajo que hacen las empresas para lograr que la comunidad apruebe sus proyectos. En el caso objeto de este análisis, la empresa minera ha venido sosteniendo un programa de proyectos productivos en la zona de influencia del proyecto Mirador; también ha realizado ciertas donaciones y ha otorgado becas de estudio. Esto no es perjudicial per se, pero cabe analizar si esta actuación condiciona de alguna forma la opinión y participación de las comunidades. En una entrevista realizada a una funcionaria de la empresa, esta afirmó «Gracias a estos proyectos tenemos una mejor credibilidad».¹¹⁶ Por lo tanto, es difícil suponer que las personas que se benefician de los extra proyectos de la empresa minera puedan oponerse o al menos cuestionar la ejecución del proyecto minero; así, no puede hablarse de una *participación libre* en la gestión ambiental.

Finalmente, cabe resaltar que este proceso de difusión carece de objetividad e independencia, pues fue realizado por la misma empresa interesada en ejecutar el proyecto minero y la consultora contratada por ella. Situación que deberá ser superada en el futuro, ya que la Constitución vigente dispone que la consulta en materia ambiental debe ser realizada por el Estado, mandato que también está establecido en la nueva legislación minera.

Por lo expuesto, se puede concluir que la figura de la consulta ambiental ha sido vaciada de contenido y convertida en mero trámite para llevar a cabo el proyecto minero.

115. Ecuacorriente S.A., Estudio de Impacto Ambiental..., Tabla 10-1, «Resumen de los principales temas tratados durante el evento de información y difusión pública», cap. 10, p. 9.

116. Entrevista a P. Massa.

Otras expresiones del derecho de participación

Ecuador no es un país con tradición minera; de hecho, esta actividad ha aportado mínimamente a la economía ecuatoriana;¹¹⁷ por lo tanto, no existe un referente real de los impactos que la minería a gran escala podría provocar. Sin embargo, la actividad petrolera y sus consecuencias sí son un gran referente y despiertan serias dudas sobre las promesas que acompañan ahora a la explotación minera.

Como se mencionó al inicio de este capítulo, las reformas legales e institucionales que se llevaron a cabo en los años 90, en el marco del Proyecto Prodeminca, dieron lugar a que se otorgue un gran número de concesiones mineras en Ecuador, según Alberto Acosta: «El área destinada para desarrollar la explotación minera abarcó un 20% del territorio ecuatoriano, es decir 5'629.751 hectáreas de suelos para concesiones mineras. Esta área incluía zonas protegidas, regiones de bosques protectores, territorios indígenas, zonas de vestigios arqueológicos, tierras agrícolas».¹¹⁸ Este hecho no es insustancial en la opinión de las comunidades y personas en cuyos territorios se pretende emprender grandes proyectos mineros, pues, a pesar de que esta actividad económica ha sido promovida como una condición necesaria para conseguir el desarrollo nacional, en lo local ha representado problemas sociales e inclusive la violación de los derechos humanos.¹¹⁹

En el caso del proyecto Mirador, por un lado la falta de un proceso de consulta previa e informada a la población shuar y, por otro, un proceso limitado de difusión del EIA, pusieron en evidencia el fracaso del ejercicio del derecho participación en las decisiones estatales, en los términos previstos en la Constitución de 1998 y en el Convenio 169 de la OIT. Este hecho llevó a las poblaciones y personas cuya opinión no fue considerada, por ser contraria al proyecto minero, a recurrir a mecanismos *no formales* de participación, buscando influir en la decisión estatal de llevarlo adelante.

Así, por iniciativa de algunos pobladores de El Pangui, se conformó el Comité en Defensa de la Naturaleza y la Vida, con el objetivo de analizar los

117. Según los anuarios del Banco Central del Ecuador 2007 y 2008, se preveía que el sector petrolero aportaría al PIB con el 0,9379 y 0,17863, respectivamente, mientras que el sector minero lo haría en el 0,00395 y 0,00394; considerando que no se hace ninguna diferencia entre la minería metálica y la no metálica, datos citados en Alberto Acosta, *La maldición de la abundancia*, Quito, Abya-Yala, 2009, p. 90.

118. A. Acosta, *ibid.*, p. 98.

119. Puede mencionarse como ejemplo el proyecto minero Junín, en la provincia de Imbabura, a cargo de la empresa canadiense Ascendant Cooper, cuya estrategia de división de las comunidades locales llegó a un nivel elevado de conflictividad social. En este caso, la empresa contrató guardias de seguridad que atacaron a las comunidades que se resistían a las actividades mineras, lo que obligó a intervenir al Ministerio de Energía y Minas y otras autoridades.

impactos del proyecto minero y definir una estrategia para que las autoridades locales y nacionales tomen en cuenta su posición. A la par surgieron otras organizaciones que también asumieron una posición crítica frente al proyecto Mirador: el Frente Femenino de El Pangui y el Frente de Juventudes de El Pangui, cuyo discurso gira alrededor de la defensa del medio ambiente y propone actividades económicas alternativas como el ecoturismo.

Hay que mencionar que la mayor parte de la población del cantón El Pangui llegó a esta región en el marco de las políticas de colonización promovidas por el Estado desde mediados del siglo anterior, dedicándose principalmente a la agricultura y la ganadería; sin embargo, actualmente varios pueblos se encuentran dentro de las concesiones mineras o aledañas a estas, por lo que ven en esta actividad una amenaza a sus proyectos de vida: «Vivo 37 años en el oriente. Vine de la sequía buscando este paraíso. No podemos permitir que vengan a destruir la naturaleza».¹²⁰ «He vivido 40 años en esta tierra, cuando no había carreteras. Haber hecho todo este esfuerzo para que ahora todo lo hayan entregado en concesión, no es justo».¹²¹

La población shuar de esta provincia, agrupada en la Federación Provincial de la Nacionalidad Shuar de Zamora Chinchipe (FPNSHZP), reconoce que ha sido sistemáticamente desplazada de sus territorios ancestrales por las políticas de colonización o por la expansión de la frontera petrolera, y se ve ahora amenazada por la eventual explotación minera a gran escala: «las grandes empresas extranjeras solo quieren saquear los recursos, y traen enfermedades y conflictos [...] de ingresar las empresas en los territorios provocarían un gran daño al pueblo shuar, pues se terminarían la cultura y la forma de vivir».¹²²

El primer día de diciembre de 2006 se convocó a una asamblea biprovincial en el cantón El Pangui, para plantear al Gobierno la suspensión de las actividades mineras. Participaron pobladores, diferentes gremios y autoridades locales¹²³ que, luego de un proceso de discusión y debate, tomaron la decisión de marchar hacia el campamento de la empresa Ecuacorriente S.A., como una medida de protesta y de presión al gobierno central para que escuche su posición. Sin embargo, esta marcha fue duramente reprimida por miembros del Ejército nacional, que dejaron varias personas heridas y otras detenidas. En este contexto, fue detenido el entonces diputado de esa provincia, Salvador Quishpe, por parte de miembros del Ejército, que lo trasladaron al campamento de la empresa minera, donde fue objeto de vejámenes,¹²⁴ que fueron de-

120. Entrevista a D.E., pobladora de El Pangui, 5 de agosto de 2009.

121. Entrevista a A.S., poblador de Machinaza, 5 de agosto de 2009.

122. Entrevista a Á. Awak.

123. El asambleísta y actualmente prefecto de Zamora Chinchipe, Salvador Quishpe, fue una de las autoridades presentes.

124. El exdiputado presentó varias denuncias penales por estos hechos (No. 102-2006 y 037-

nunciados públicamente tanto en el ámbito nacional como internacional. Asimismo, varias personas identificadas como líderes de la resistencia antiminera fueron enjuiciadas penalmente. El Relator Especial para Pueblos Indígenas ha indicado que «Al parecer la falta de una consulta apropiada lleva siempre a situaciones conflictivas en que los indígenas manifiestan su cólera y su desconfianza y que, en algunos casos, han degenerado en actos de violencia» (J. Anaya, 2009: 20).

A estos hechos siguieron varias asambleas y reuniones provinciales tendientes a encontrar puentes con el Gobierno, pero también se emprendió un proceso de articulación con otras comunidades, pueblos y regiones de Ecuador y de otros países, que compartían preocupaciones similares frente a la actividad minera; de esta forma, la problemática de Zamora Chinchipe trascendió el ámbito local y se hizo más visible:

Desde entonces, la organización social contra la minería en Zamora Chinchipe ocupará un papel más visible en los medios, sobre todo, a partir de la conformación de la Coordinadora Nacional en Defensa de la Vida y la Soberanía como resultado del Encuentro de los Pueblos por la Vida y contra las empresas transnacionales (P. Cisneros, 2008: 10).

La reunión mencionada se llevó a cabo simultáneamente en los cantones Sigsig, Cuenca y Gualaquiza, entre el 24 y 27 de enero de 2007 y asistieron delegaciones de Perú, Brasil, El Salvador, Argentina y Nicaragua, donde intercambiaron información sobre los procesos de extracción minera en cada uno de estos países y las consecuencias que habían tenido en la vida de los pueblos y de las personas. De esta forma, tal como lo plantea Bebbington, las movilizaciones alrededor de la extracción minera comprenden relaciones y actores de diversa índole, conformando lo que él llama un movimiento social de acción colectiva, más que un actor en sí mismo (A. Bebbington, 2007: 39).

RESPUESTAS DEL ESTADO FRENTE A LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL

Diálogo minero

Las movilizaciones y la agitación social frente a la inevitable explotación minera en el sur del país, así como el descontento con la represión de la

fuerza pública a las manifestaciones en contra de la minería, llevaron al presidente Rafael Correa a anunciar una declaratoria de estado de emergencia en esta región (P. Cisneros, 2008: 9). La militarización de la zona provocó nuevas movilizaciones y una marcha a la ciudad de Quito, donde se hizo una toma simbólica del Ministerio de Agricultura, que era la sede del Consejo Nacional de Recursos Hídricos, para exigir un mayor control de los recursos hídricos sobre las zonas concesionadas. Todos estos hechos dieron lugar a que las autoridades del Ministerio de Energía y Minas convoquen al *Diálogo Minero*, un espacio de discusión entre los diferentes actores involucrados: comunidades, empresas mineras, autoridades locales y nacionales. El diálogo que justamente se inició en la provincia de Zamora Chinchipe, dado el grado de conflictividad generado por el desarrollo del proyecto Mirador, sin duda fue un proceso sin precedentes, pues, aunque ni las comunidades afectadas ni los empresarios mineros vieron satisfechas sus expectativas, este espacio de discusión puso en evidencia el desorden que había primado en la entrega de concesiones mineras en Ecuador, así como la débil regulación estatal a las empresas mineras, especialmente la ausencia de procesos de consulta previa, libre e informada.

Esto llevó a que el Estado tome algunas medidas, por ejemplo, otorgar plazos a las empresas mineras para que presenten EIA y lleven a cabo procesos de consulta, lo que fue cuestionado por pueblos, comunidades y organizaciones que se oponían a la actividad minera a gran escala, pues consideraban que la falta de estos requisitos era insubsanable, por ser claramente inconstitucional.¹²⁵ Asimismo, el Ministerio de Energía y Minas revertió 587 concesiones mineras,¹²⁶ sustentado en la falta de pago de patentes de conservación, medida que fue interpretada por las empresas mineras, aglutinadas en la Cámara de Minería, como el inicio de un proceso de estatización de la actividad (P. Cisneros, 2008: p. 15).

125. «La exigencia de las comunidades es que se anulen las concesiones mineras por ser inconstitucionales. El propio Ministerio de Energía y Minas reconoce que el 99% de las concesiones fueron dadas sin la consulta previa», Comunidades dicen No al Diálogo Minero en Ecuador, pronunciamiento de la Coordinadora Nacional por la Defensa de la Vida y Soberanía, Cuenca, 17 de mayo de 2006, *Minas y Comunidades*, en <<http://www.minesandcommunities.org/article.php?a=2499&highlight=acute>>. Fecha de consulta: 19 de junio de 2010.

126. «De este modo, fueron revertidas al Estado 536.387 hectáreas, en las provincias de Pichincha, Zamora, El Oro, Loja, Chimborazo, Guayas y Azuay», en CLACSO-Observatorio Social de América Latina, *Cronología del conflicto social*, Documento de Trabajo, No. 160, Buenos Aires, CLACSO-Observatorio Social de América Latina, enero 2008, en *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*, <www.clacso.org.ar/documentos_osal/descargar.php?link=1209.pdf>. Fecha de consulta: 29 de diciembre de 2009.

Mandato minero y amnistía a líderes sociales

Al tiempo que proseguía el Diálogo Minero, la Asamblea Constituyente se posesionó y, en tanto adelantaba la redacción del texto de la nueva Constitución, con el afán de resolver las tensiones que este diálogo no lograba hacerlo, emitió el Mandato No. 6 o *Mandato Minero*, que declaró, entre otras medidas, la extinción sin compensación económica alguna de las concesiones mineras que se hallaren en la fase de exploración y no hubiesen realizado ninguna inversión en el desarrollo del proyecto; y las que no hubieran realizado los EIA o procesos de consulta previa.¹²⁷

Para el expresidente de la Asamblea Constituyente, el Mandato Minero buscaba «corregir las principales dificultades y aberraciones que caracterizaban el potencial manejo de las reservas minerales más grandes [...] Con este mandato se deseaba normar la actividad minera industrial en Ecuador, abriendo la puerta a un amplio debate nacional» (A. Acosta, 2009: 101). De esta forma, las poblaciones y personas que se consideraban afectadas por el eventual desarrollo del proyecto Mirador, al igual que los otros proyectos mineros a gran escala en el país, vieron recogidas en este mandato sus aspiraciones; sin embargo, este no llegó a ejecutarse a cabalidad, por lo que no se extinguieron las concesiones mineras en las que no se había llevado a cabo la consulta previa.

Las movilizaciones y protestas que se llevaron a cabo en la provincia de Zamora Chinchipe, para tratar de impedir un proyecto minero a gran escala, evidenciaron que las actividades que se habían avanzado en este proyecto se habían realizado al margen de lo que determina la Constitución, siendo uno de los principales reclamos la ausencia de procesos de consulta a los pueblos, comunidades y personas que se consideraban afectadas por este proyecto. Sin embargo, la respuesta a la protesta social fue la represión y la criminalización de quienes lideraban estos procesos, lo que fue reconocido por la Asamblea Constituyente, que otorgó una amnistía general para las personas que habían sido enjuiciadas en estos y otros similares.¹²⁸

De la lectura del texto de esta resolución se pueden desprender varios elementos, que es necesario considerarlos, toda vez que constituye un reconocimiento estatal de las prácticas o situaciones que conllevan la vulneración de varios derechos, entre ellos el de participación; en este sentido cabe rescatar que la Asamblea Constituyente consideró que:

- a) La desatención y abandono estatal originaron la movilización y las acciones de resistencia y protesta, como formas de defensa de la vida y el

127. Mandato Constituyente No. 6.

128. Asamblea Constituyente, Resolución de Amnistía No. 4, Quito, 14 de marzo de 2008.

medio ambiente. Reconoce que estas acciones son de naturaleza política y de reivindicación social;

- b) Estas acciones de protesta han dado lugar a que líderes comunitarios o personas que participaron en esas acciones sean reprimidas y posteriormente enjuiciadas por delitos políticos y comunes con los delitos políticos;¹²⁹
- c) Esos procesos penales han sido promovidos por compañías nacionales y extranjeras, o por intermediarios y por funcionarios públicos, con el aval de sucesivos gobiernos.

A partir de estas consideraciones, la Asamblea Constituyente amnistió, entre otras, a personas pertenecientes a las comunidades del cantón El Pangui-Zamora Chinchipe, afectadas por la empresa canadiense Corriente Recursos. Esta resolución fue la antesala de un debate dentro de la Asamblea sobre la *resistencia* como una expresión del derecho de participación.

En este sentido, la Constitución vigente propone como principios orientadores de la participación: los de igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad. Por otro lado, reconoce como un derecho la participación en los asuntos de interés público, que será ejercido por intermedio de los mecanismos de la *democracia representativa, directa y comunitaria*. También incluyó el reconocimiento del *derecho a la resistencia*, como una expresión de la participación en democracia, en los siguientes términos: «Los individuos y los colectivos podrán ejercer el derecho a la resistencia frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales, y demandar el reconocimiento de nuevos derechos».¹³⁰

Así se plantea un reto a varios niveles, pues el ejercicio de la resistencia significa desafiar los mecanismos formales de participación, porque, incluso cuando esta figura sea reconocida constitucionalmente, puede tener múltiples expresiones y dimensiones; por lo tanto, su alcance es de difícil determinación.

La ausencia de consulta previa e informada en el proyecto Mirador, además de un proceso de difusión sesgado del EIA, la generación de organización social para expresar el rechazo al proyecto minero y la criminalización de las expresiones de resistencia, evidenciaron los límites del ejercicio del de-

129. El texto de la amnistía hace una lista de los tipos penales que han sido utilizados: promoción y organización de manifestaciones sin permiso, sabotaje y terrorismo, rebelión y atentados contra funcionarios públicos, obstáculos a la ejecución de obras públicas, asociación ilícita, intimidación, instigación para delinquir, apología del delito, incendio, y otras destrucciones, deterioros y daños, delitos contra la propiedad (hurto, robo o usurpación), delitos contra las personas (lesiones, secuestro o plagio).

130. Constitución de la República del Ecuador, RO No. 449, Quito, 20 de octubre de 2008, art. 98.

recho a la participación, que se esperaban sean superados con la expedición de un nuevo marco constitucional y una nueva legislación minera que contemple el ejercicio del derecho a participar en las decisiones relacionadas con las actividades mineras.

CAPÍTULO III

Extractivismo y derecho de participación: tensión no resuelta con el nuevo régimen constitucional

En este capítulo se analiza el nuevo marco constitucional y legal para el ejercicio de la consulta en materia ambiental y la consulta previa, libre e informada. Como se revisó en el capítulo anterior, la normativa secundaria anterior a la expedición de la Constitución vigente había desarrollado el derecho a la consulta ambiental para actividades mineras de forma relativa; sin embargo, el derecho a la consulta previa, libre e informada no había merecido ningún desarrollo. La promulgación de una nueva Constitución creó la expectativa de que ambas expresiones del derecho de participación se viabilizarían efectivamente; más aún cuando la Asamblea Constituyente, antes de elaborar el nuevo texto constitucional, expidió el Mandato Minero, que disponía dejar sin efecto las concesiones mineras que no habían llevado cabo la consulta previa, libre e informada. No obstante, la expedición de la Ley de Minería sin un proceso de consulta y participación, y la interpretación de la Corte Constitucional sobre este tema, no han garantizado un mayor ni mejor ejercicio del derecho de participación de personas, comunidades y pueblos.

El proyecto Mirador, el primero de extracción minera a gran escala en el país y calificado como *estratégico nacional*, inició la fase de explotación bajo este nuevo régimen constitucional y legal; sin embargo, no se ha llevado a cabo un proceso real de consulta ambiental, y ninguno de consulta, previa, libre e informada, lo que evidencia que el derecho de participación está de cualquier forma subordinado a la noción imperante de desarrollo, lo que justifica de cualquier forma la explotación de recursos naturales.

EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN COMO ELEMENTO DE LAS NOCIONES DE DESARROLLO: LÍMITES REALES

El derecho de participación —como se señaló en el capítulo I— es inherente a las nociones de desarrollo sostenible y de desarrollo humano. En el primer caso, se concibe a la participación ciudadana en diferentes niveles. Por un lado, como un mecanismo para acceder a la información sobre el me-

dio ambiente que poseen autoridades públicas, incluso aquella relacionada con materiales y actividades que conlleven peligro para la comunidad; por otro, se reconoce la importancia de la participación en procesos de toma de decisiones que eventualmente puedan afectar al medio ambiente.¹³¹

En el segundo caso —es decir, desde la perspectiva del concepto de desarrollo humano—, la participación ciudadana se constata en diferentes ámbitos de decisión política por medio de consultas, aportes en la formulación de políticas públicas, evaluación de servicios públicos, etcétera. Desde esta noción de desarrollo se considera que la participación puede ser un mecanismo capaz de estimular la efectividad de instituciones y normas, de tal forma que, al mismo tiempo que se asegura la protección de los derechos humanos, también se garantiza un buen funcionamiento del mercado.¹³²

Por lo tanto, si bien la participación es un elemento constitutivo de ambas nociones de desarrollo, lo es también la idea de que el crecimiento económico es la única forma de alcanzar el bienestar general, por lo que los conceptos abstractos de desarrollo y participación, que a su vez se han traducido en disposiciones constitucionales y legales, se ven enfrentados a situaciones concretas donde entran en tensión la necesidad del Estado de explotar recursos naturales no renovables como la principal forma de obtener recursos económicos y los proyectos de vida de personas y pueblos que no necesariamente responden a la visión dominante de desarrollo. En la práctica, esta contradicción deriva en conflictos sociales que generalmente se resuelven a favor de la idea del desarrollo imperante.

El primer proyecto de minería a gran escala en Ecuador —como se analizó en el capítulo anterior— se está implementando al margen de la participación real de las comunidades afectadas por él, lo que ha provocado su reacción y protesta; la respuesta inmediata del Estado ha sido la represión y criminalización de las personas que participan en estos actos de resistencia.

La Asamblea Constituyente de 2007 intentó resolver la falta de participación y la criminalización de la protesta social por medio de dos acciones: 1. La amnistía para los procesos penales instaurados en contra de personas que participaron en protestas y actos de resistencia;¹³³ 2. La Asamblea promulgó el Mandato No. 6 o *Mandato Minero*, que decretó, entre otras cosas, la extinción sin compensación económica alguna de las concesiones mineras que se hallaren en la fase de exploración y que no hubiesen realizado procesos de consulta

131. Declaración de Río, Principio 10.

132. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano: profundizar...*, p. 51 y 52.

133. Asamblea Constituyente, Resolución de Amnistía, «Caso 3. El Pangui/Corriente Resources (ECSA), comunidades del cantón El Pangui-Zamora Chinchipe, afectadas por la empresa canadiense Corriente Resources», p. 3.

previa.¹³⁴ No obstante el carácter extraordinario y suprallegal de esta disposición,¹³⁵ el proyecto Mirador ha continuado desarrollándose, a pesar de no haberse llevado a cabo la correspondiente consulta previa, libre e informada.

La falta de acatamiento del Mandato puede explicarse por las presiones de las empresas transnacionales mineras que operan en el país, pero también por la dependencia del Estado de los recursos no renovables como principal fuente de ingresos económicos. De todas formas, se esperaba que la promulgación de la nueva Constitución de la República ofreciera los parámetros para garantizar el derecho de participación en temas ambientales y el derecho a la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas, en la formulación e implementación de los denominados *proyectos de desarrollo*.

DERECHO A LA PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL VIGENTE

La Constitución actual garantiza la participación ciudadana, tanto en forma individual como colectiva, «en la toma de decisiones, planificación y gestión de los asuntos públicos, y en el control popular de las instituciones del Estado y la sociedad».¹³⁶ Ratifica que la organización del Estado trasciende a la democracia representativa, y reconoce como derecho la participación de la ciudadanía en todos los asuntos de interés público, «a través de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria».¹³⁷ Adicionalmente, establece como principios orientadores de la participación la igualdad, autonomía, deliberación pública, respeto a la diferencia, control popular, solidaridad e interculturalidad.

El reconocimiento de la participación en las políticas queda ratificado como un derecho cuando la Constitución hace referencia a la «Planificación y participación para el desarrollo»,¹³⁸ que supone la construcción de una política nacional de desarrollo con la participación ciudadana. En este mismo sentido, el texto constitucional dice que se garantizará la participación de las personas,

134. Mandato Constituyente No. 6, art. 1.

135. «Las decisiones de la Asamblea Constituyente son jerárquicamente superiores a cualquier otra norma del orden jurídico y de obligatorio cumplimiento para todas las personas naturales, jurídicas y demás poderes públicos sin excepción alguna», Mandato Constituyente No. 1, ROS No. 223, Quito, 30 de noviembre de 2007.

136. Constitución 2008, art. 95.

137. *Ibid.*

138. *Ibid.*, art. 279.

comunidades, pueblos y nacionalidades, en las fases de formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas.¹³⁹

La consulta previa, libre e informada

Particularmente, el derecho a participar en las decisiones relacionadas a la implementación de proyectos extractivistas está recogido en varias disposiciones de la Constitución. Así, en el capítulo de los derechos colectivos, cuyos sujetos son los pueblos indígenas y afroecuatorianos, se establecen varios niveles y expresiones del derecho de participación. Así, el derecho a la *consulta previa libre e informada* está previsto como un mecanismo particular de participación respecto a «planes y programas de prospección, explotación y comercialización de recursos no renovables que se hallen en sus territorios y que puedan provocar alguna afectación ambiental o cultural».¹⁴⁰

La norma constitucional establece también que esta consulta debe ser *obligatoria y oportuna*. Con relación a la primera característica, debería entenderse que no puede dejar de llevarse a cabo cuando se prevean medidas que conlleven la explotación de recursos naturales en territorios de pueblos indígenas. Por otro lado, si bien la determinación de la *oportunidad* entraña mayor dificultad, su alcance debe ser comprendido a la luz del Convenio 169 de la OIT, que establece que la consulta previa, libre e informada debe realizarse inclusive respecto de decisiones administrativas o legislativas. De este modo, cuando se trate de explotación de minerales en territorios indígenas, la consulta debería realizarse incluso antes de que se otorguen las concesiones mineras.

Adicionalmente, la Constitución dispone que el sujeto consultante sea el Estado por medio de las autoridades competentes, con lo que se restringe la facultad que han tenido las empresas privadas de llevar a cabo consultas, lo que en la práctica ha significado que no se las realice en todos los casos que se requiere hacerlo y, en otros, que se las realice más como una formalidad que como el ejercicio de un derecho. En cuanto al objeto de la consulta, la Constitución apuntala a la obtención del consentimiento; no obstante, se relativiza este propósito cuando dispone que en caso de no obtenerlo por parte de la comunidad consultada «se procederá conforme a la Constitución y a la ley».¹⁴¹ De esta forma, deja a la legislación secundaria el desarrollo e interpretación de este derecho.

139. *Ibid.*, art. 85.

140. *Ibid.*, art. 57, num. 7.

141. *Ibid.*

Cabe resaltar que entre los derechos colectivos se incluye el de «Ser consultados antes de la adopción de una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos»,¹⁴² norma que fue interpretada por la Corte Constitucional, como se analizará más adelante. Por su parte, la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los Pueblos Indígenas establece que el fin de la consulta es el *consentimiento, libre, previo e informado*.

En todo caso, cualquier duda que se presente respecto al alcance de este derecho debería ser solventada con el contenido del Convenio 169 de la OIT, que no limita la consulta previa, libre e informada a la prospección, exploración y explotación de recursos no renovables, sino a cualquier tipo de medida administrativa, legislativa o planes de desarrollo.

La consulta ambiental en el marco constitucional vigente

Entre los principios ambientales que recoge la Constitución vigente está el de participación, propuesto en los siguientes términos: «El Estado garantizará la participación activa y permanente de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades afectadas, en la planificación, ejecución y control de toda actividad que genere impactos ambientales»,¹⁴³ principio que debería ser observado estrictamente al tratarse de la explotación de minerales, tal como lo establece el mismo texto constitucional al disponer que «Estos bienes solo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución».¹⁴⁴

El mecanismo para hacer posible esta participación es la consulta ambiental, que implica que «Toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al ambiente deberá ser consultada a la comunidad, a la cual se informará amplia y oportunamente».¹⁴⁵ La norma constitucional dispone que este proceso de consulta debe ser llevado por el Estado, lo que supone un paso adelante, puesto que anteriormente las empresas privadas efectuaban la *socialización* de los EIA, con las limitaciones que se han señalado en el capítulo anterior. La

142. *Ibid.*, art. 57, num. 17.

143. *Ibid.*, art. 395, num. 3.

144. *Ibid.*, art. 408, «Son de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable del Estado los recursos naturales no renovables y, en general, los productos del subsuelo, yacimientos minerales y de hidrocarburos, sustancias cuya naturaleza sea distinta de la del suelo, incluso los que se encuentren en las áreas cubiertas por las aguas del mar territorial y las zonas marítimas; así como la biodiversidad y su patrimonio genético y el espectro radioeléctrico. Estos bienes solo podrán ser explotados en estricto cumplimiento de los principios ambientales establecidos en la Constitución».

145. *Ibid.*, art. 398.

misma disposición constitucional establece, además, que el procedimiento de la consulta ambiental, la participación ciudadana, los plazos, el sujeto consultado, así como los criterios de valoración y de discrepancia respecto a la actividad objeto de la consulta, deben ser regulados por la ley, valoración que debe hacerse considerando los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Estos elementos constituyen parámetros importantes para la participación social en proyectos que eventualmente puedan afectar el ambiente; sin embargo, la misma disposición desnaturaliza el sentido de la consulta al disponer que «Si del referido proceso de consulta resulta una oposición mayoritaria de la comunidad respectiva, la decisión de ejecutar o no el proyecto será adoptada por resolución debidamente motivada de la instancia administrativa correspondiente de acuerdo con la ley»; es decir, una eventual objeción a un proyecto, aun cuando esta sea mayoritaria, no necesariamente será considerada, pues la decisión final será competencia de un ente administrativo. Las limitaciones que la Constitución impone al derecho de participación, expresado en la *consulta ambiental*, conllevan el riesgo de convertir la práctica de este derecho en un simple trámite. De este modo, los sujetos del derecho de participación serían solamente observadores y su opinión no incidiría realmente sobre la decisión de implementar o no una política o proyecto determinado.

Sin embargo, cabe indicar que si la resolución administrativa guarda conformidad con el espíritu de la Constitución no podría de ninguna forma restringir derechos reconocidos en ella y en instrumentos internacionales. La opinión de la autoridad administrativa debería estar guiada por los principios de aplicación de los derechos contemplados en el art. 11 de la Constitución ecuatoriana. Así, uno de estos principios dispone expresamente que «En materia de derechos y garantías constitucionales, las servidoras y servidores públicos, administrativos o judiciales, deberán aplicar la norma y la interpretación que más favorezca su efectiva vigencia».¹⁴⁶ En este sentido, la resolución que tome la entidad administrativa estaría sujeta a control constitucional y, de llegar a vulnerar derechos, conllevaría la responsabilidad del Estado.

LA CONSULTA PREVIA, LIBRE E INFORMADA Y LA CONSULTA AMBIENTAL EN LA LEY ORGÁNICA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La consulta previa, libre e informada, y la consulta en materia ambiental debieron haber sido objeto de desarrollo en la Ley Orgánica de Participación

146. *Ibid.*, art. 11, num. 4.

Ciudadana;¹⁴⁷ sin embargo, al definir las, la ley se limita en cada caso a repetir lo que la Constitución dice.¹⁴⁸ Por otro lado, lejos de regular estos procesos provoca una confusión entre ambas clases de consulta al equiparar consulta, previa, libre e informada a los pueblos indígenas con la consulta ambiental, cuando la primera trasciende esta materia. En ambos casos la Ley dispone que, si se presentare una oposición mayoritaria, la decisión final de ejecutar el proyecto corresponderá a una autoridad administrativa. En caso de optar por la decisión de llevar adelante el proyecto «deberá establecer parámetros que minimicen el impacto sobre las comunidades y los ecosistemas; además, deberá prever métodos de mitigación, compensación y reparación de los daños».¹⁴⁹ De esta forma, no se hace un tratamiento diferenciado que considere el carácter y naturaleza de cada uno de los tipos de consulta. La consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas no se limita al tema ambiental, pues es un mecanismo dirigido a proteger el derecho de autodeterminación de esos pueblos, del que puede depender su propia existencia.

En todo caso –tal como se analizó en párrafos anteriores–, la decisión de la entidad administrativa bajo ninguna circunstancia puede vulnerar derechos reconocidos en la Constitución ni en instrumentos internacionales.

EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN COMO UNA PROPUESTA CENTRAL EN LA PLANIFICACIÓN ESTATAL: PLAN NACIONAL DE DESARROLLO. PLAN NACIONAL PARA EL BUEN VIVIR 2009-2013

El Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) –como se mencionó en el capítulo I– propone ensayar una democracia *representativa, participativa y deliberativa*, como parte de la construcción del nuevo carácter del Estado; en este documento se asegura que únicamente cuando se abran espacios de participación y diálogo será posible incrementar las capacidades de incidencia pública, autogobierno y organización social.¹⁵⁰ Además, se afirma que un Estado plurinacional conlleva la edificación de un estado *radicalmente democrático y poscolonial*, en el que se reconozcan las diversas expresiones de democracia (comunitaria, deliberativa y participativa), que complementan a la democracia representativa.

147. Ley Orgánica de Participación Ciudadana, ROS No. 175, Quito, 20 de abril de 2010.

148. *Ibid.*, art. 81 y 82.

149. *Ibid.*, art. 83.

150. SENPLADES, *op. cit.*, p. 23.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) prevé doce objetivos, entre ellos el de garantizar el acceso a la participación «pública y política»,¹⁵¹ que se justifica según este en el hecho de que la Constitución vigente «consolida un posición de vanguardia para la participación», además de que es un eje transversal de la misma (SENPLADES, 2009: 84). Se afirma que los avances constitucionales radican en que la participación no solo es posible por medio de los órganos de poder público, sino también de mecanismos de participación directa de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades.

Si el PND es el eje de toda la planificación estatal, se supone que los objetivos previstos en él orientarán todas las políticas, planes y proyectos, incluso los relacionados con la extracción de recursos; sin embargo, a pesar de la apuesta conceptual de la participación que se plasma en este documento, en la práctica el cumplimiento de este objetivo no está exento de tensiones que lo dificultan.

EXPEDICIÓN DE LA LEY DE MINERÍA: CONSIDERACIONES DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LAS ACTIVIDADES MINERAS

Una vez aprobada la nueva Constitución se dio impulso a la expedición de una nueva Ley de Minería, que fue promulgada en enero de 2009 y, si bien el Mandato No. 6 o *Mandato Minero* pudo haber sido el punto de partida de la normativa e institucionalidad de la actividad minera, la formulación de la ley se enmarcó en un discurso oficial que apelaba a la promesa del desarrollo que esta actividad traería al país, como en otrora fuera la explotación petrolera.¹⁵²

A medida que avanzaba el debate de esta ley, el conflicto social surgió, pues las discusiones y propuestas alrededor de la nueva legislación anunciaban que no iban a materializarse los derechos reconocidos en la nueva Constitución, así como tampoco iban a considerarse las disposiciones del Mandato Minero. De esta forma, la Ley de Minería fue elaborada al margen de un proceso de participación y en medio de un discurso oficial descalificador del movimiento indígena y las organizaciones ecologistas, actores que cuestionaron la forma en que se discutía y redactaba esta ley y su contenido:

151. Al desarrollar este objetivo, el Plan Nacional de Desarrollo no establece diferencia entre la participación pública y la política.

152. Hoy, «Correa ratifica impulso a la minería responsable en Ecuador», 1 de diciembre de 2008, en diario *Hoy*, <<http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/correa-ratifica-impulso-a-la-mineria-responsable-en-ecuador-321601.html>>. Fecha de consulta: 11 de marzo de 2011.

Siempre dijimos que el mayor peligro para nuestro proyecto político, una vez derrotada sucesivamente en las urnas la derecha política, era el izquierdismo, ecologismo e indigenismo infantil [...] Invoquemos nosotros también [...] el derecho a resistir [...] a que pequeños grupos, absolutamente minoritarios, nos impongan sus particulares visiones e intereses [...] al querer mantenernos como mendigos viviendo sobre incalculables riquezas. Por ello, en estos momentos procedo a enviar la nueva ley de minería.¹⁵³

Si bien la presión de las organizaciones indígenas provocaron un diálogo inicial respecto a la discusión y formulación de la Ley de Minería, este se truncó debido a que –según los representantes de la CONAIE– las reuniones no se daban con regularidad y los delegados del gobierno que participaron en este proceso no tenían facultad de decisión; además, que no se incluyeron las propuestas de los representantes indígenas en temas clave.¹⁵⁴

En este contexto fue promulgada la Ley de Minería, que en su contenido contempla el capítulo denominado *De la gestión social y participación de la comunidad*,¹⁵⁵ en el que desarrolla el derecho a la *información, participación y consulta*, de cuyo análisis se pueden rescatar los siguientes elementos:

1. Se establecen como objetivos generales de estos procesos: a) promover el desarrollo sustentable de la actividad minera; b) precautelar la explotación racional y el aprovechamiento del recurso minero; c) el respeto del ambiente; d) la participación social en temas ambientales, y e) el desarrollo de las localidades ubicadas en las áreas de influencia de un proyecto minero.
2. Hace referencia a la participación y consulta como si se tratarán de procesos diferenciados; no obstante, determina que el sujeto responsable de ejecutarlos es el *Estado* por medio de las instituciones públicas correspondientes, obligación que la ley expresamente dice que es indelegable a cualquier instancia privada.¹⁵⁶
3. Se plantea como objetivo específico de la *participación y consulta* el «considerar e incorporar los criterios de la comunidad a la gestión so-

153. Informe a la nación, discurso en la Plaza de la Independencia, Quito, 19 de enero de 2010, en *Presidencia de la República del Ecuador*, <www.presidencia.gov.ec/pdf/discurso-plaza.pdf>, citado en A. Acosta, *op. cit.*

154. James Anaya, *Informe del Relator de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas*, A/HRC/15/137/Add 7, presentado al Consejo de Derechos Humanos en el 15o. Período de Sesiones, 13 de septiembre, 2010, párr. 25, p. 11.

155. Ley de Minería, ROS No. 517, Quito, 29 de enero de 2009.

156. *Ibid.*, art. 87.

cial y ambiental de un proyecto minero»,¹⁵⁷ por lo que se dispone que deben realizarse en todas las fases de la actividad minera.¹⁵⁸

4. En el caso del derecho a la *información*, que según la ley debe hacerse a partir del otorgamiento de la concesión minera, se encarga su ejecución al *concesionario minero*, y se establece como objetivo específico de este proceso dar a conocer los eventuales impactos positivos y negativos de la actividad minera a los GAD, comunidades y entidades que representen intereses sociales, ambientales o gremiales.
5. Si luego de un proceso de consulta, el resultado es la oposición mayoritaria de la comunidad al desarrollo de un proyecto minero, la ley deja la decisión de llevarlo o no a cabo al *Ministro Sectorial*, mediante una resolución motivada.
6. En cuanto a la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas y afroecuatorianos, la ley anuncia que debe establecerse un procedimiento especial «para aquellos casos en que la exploración o la explotación minera se lleve a cabo en sus tierras y territorios ancestrales y cuando dichas labores puedan afectar sus intereses. De conformidad con el artículo 398 de la Constitución de la República».¹⁵⁹ Es necesario observar que la disposición constitucional mencionada hace referencia exclusivamente a la consulta ambiental previamente analizada; sin embargo, la consulta previa, libre e informada a las comunidades, pueblos y nacionalidades, recogida en el art. 57 de la Constitución, trasciende el tema ambiental, pues, como ya se ha señalado, está destinada a proteger la existencia misma de los pueblos indígenas y, por lo tanto, a decidir sobre sus propias formas de desarrollo.

Once meses después de la promulgación de la Ley de Minería, mediante Decreto Ejecutivo se expidió el Reglamento General a la Ley,¹⁶⁰ que creaba la figura de los *consejos consultivos*, conformados por un delegado del Ministerio sectorial, quien los preside, un delegado de la Agencia de Regulación y Control Minero, un delegado del Instituto Nacional de Investigación Geológico Minero Metalúrgico, un delegado de los GAD, así como «los representantes de las organizaciones de la sociedad civil, debidamente acreditados, del área de influencia directa del proyecto».¹⁶¹

157. *Ibid.*, art. 89.

158. Las fases de la actividad minera están previstas en el art. 27 de la Ley de Minería y son: prospección, exploración, explotación, beneficio, fundición, refinación, comercialización y cierre de minas.

159. Ley de Minería, art. 90.

160. Reglamento General a la Ley de Minería.

161. *Ibid.*, art. 6.

Además de la consideración e incorporación de criterios y opiniones, se establece que los procesos de participación ciudadana contribuirán en la conformación de *agendas de la actividad minera* para identificar y ejecutar proyectos sustentables que puedan ser financiados con recursos de las regalías y utilidades previstos en la Ley. Estos consejos consultivos pueden establecer mecanismos de participación ciudadana, mediante la realización de procesos de información pública y recolección de criterios y observaciones en reuniones informativas, talleres participativos, centros de información pública, presentaciones o audiencias públicas, páginas web, foros públicos, cabildos ampliados y mesas de diálogo, y otros.¹⁶² Es decir, no se previeron mecanismos diferentes a los establecidos en la reglamentación anterior y, como ya se analizó en el capítulo anterior en el caso del proyecto Mirador, estos fueron utilizados dentro del proceso de *socialización* del EIA, con lo que resolvieron el requerimiento formal para llevar adelante el proyecto minero. Es decir, a pesar de los límites que imponen a la participación real de la comunidad, este tipo de mecanismos se mantienen en la nueva reglamentación.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY DE MINERÍA Y POSICIÓN DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

La CONAIE y los Sistemas Comunitarios de Agua de las parroquias Tarqui, Victoria del Portete y otras comunidades del Azuay presentaron una demanda de inconstitucionalidad a la nueva Ley de Minería, alegando, entre otras cosas, que su proceso de expedición debió contemplar el derecho a la consulta prelegislativa reconocida en el art. 57 de la Constitución, en el art. 6 del Convenio 169 de la OIT y en el art. 19 de la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas, toda vez que dicha ley regula la explotación de recursos minerales en concesiones que se encuentran dentro de territorios indígenas.

Como ya ha quedado señalado, el Convenio 169 de la OIT dispone que los estados deben «consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente», mientras que la Constitución vigente incluyó como un derecho colectivo la consulta a los pueblos indígenas antes de adoptar una ley que pueda afectarlos. El texto de la sentencia ofrece algunos elementos que

162. *Ibid.*, art. 5.

serán señalados a continuación, que dan cuenta de la posición oficial frente al derecho de participación por medio de la consulta.

Así, frente a esta demanda, el presidente de la Comisión Legislativa y de Fiscalización¹⁶³ consideró *absurdo* que leyes como el Código Civil, el Código Penal, los códigos adjetivos o las leyes económicas tengan que ser consultadas previamente porque pueden afectar cualquiera de sus derechos colectivos, ya que, según el representante de esta función del Estado, eso sería atentar en contra de la unidad de la república. En este sentido, manifestó que una eventual declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley de Minería violentaría el carácter general de la ley, además apeló al principio de igualdad ante la ley y al de no discriminación por el que, según él, es necesario anteponer el interés general sobre el interés particular.¹⁶⁴

El Procurador General del Estado, siguiendo la misma línea de reflexión, respondió a la demanda manifestando que el Estado está obligado a buscar el interés general por sobre el particular «aunque esto signifique la declaratoria de utilidad pública de la propiedad donde se encuentren esta clase de recursos», también basa su posición en el principio de igualdad ante la ley.

Por su parte, el Secretario Jurídico General de la Presidencia de la República, contestó que en la formulación y promulgación de la Ley de Minería no se ha violentado ni la Constitución ni los instrumentos internacionales alegados «ya que se ha previsto el proceso de consulta previa en los términos establecidos en el art. 398, y que se recogen de manera amplia en el Capítulo III del Título IV de la Ley de Minería».¹⁶⁵ Es necesario resaltar, una vez más, que el artículo de la Constitución y las disposiciones legales que señala, hacen referencia a la *consulta ambiental* más no a la *consulta previa, libre e informada* a los pueblos indígenas. En todo caso, para el Ejecutivo el proceso de consulta se llevó a cabo cuando la Comisión de Legislación recibió diversas comunicaciones de personas y organizaciones, incluida la CONAIE, que contenían argumentos y opiniones sobre el texto de la ley, por lo que «resulta improcedente que los demandantes señalen que debía efectuarse una consulta de manera particular a los sectores por ellos representados».¹⁶⁶ Por otro lado, argumentó que la regulación de los procesos de consulta debe estar prevista en una ley promulgada previamente. Adicionalmente, señaló que el Estado es

163. Denominación que se le dio a la organización encargada de la promulgación de leyes, luego de la expedición de la Constitución y previo a la conformación de la Asamblea Nacional. El presidente de ese órgano también presidió la Asamblea Nacional.

164. Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 001-10-SIN-CC, p. 13, Quito, 18 de marzo de 2010.

165. *Ibid.*, p. 9.

166. *Ibid.*, p. 6.

el propietario de los recursos no renovables y que el objeto de las actividades mineras es la satisfacción del interés general antes que al particular.¹⁶⁷

Finalmente la Corte Constitucional, antes de sentenciar la constitucionalidad condicionada de la Ley de Minería, hizo estas consideraciones:

- a) Reconoce que la consulta prelegislativa es un derecho constitucional de carácter colectivo y que el art. 6 del Convenio 169 de la OIT, conlleva un marco general de regulación de las consultas previas a la adopción de medidas legislativas o administrativas, por lo que las disposiciones del art. 57, num. 7 y 17 de la Constitución, establecen dos tipos de consultas: 1. Referida a los efectos que eventualmente podrían generar las «actividades de prospección, explotación, y comercialización de recursos no renovables respecto al medio ambiente y sus derechos culturales»;¹⁶⁸ 2. La consulta previa se refiere a la adopción de cualquier medida legislativa que pueda vulnerar cualquier derecho colectivo. Por otro lado, señala que el carácter de la consulta ambiental, prevista en el art. 398 de la Constitución es diferente a las anteriores, puesto que este procedimiento está dirigido a la comunidad en general.
- b) Observa que *en circunstancias de institucionalidad regular u ordinaria*, la consulta prelegislativa sería un requisito obligatorio que condicionaría la constitucionalidad de cualquier medida legislativa que pudiera afectar cualquiera de los derechos colectivos. Sin embargo, recuerda que la entrada en vigencia de una nueva Constitución representó, al mismo tiempo, una transformación del ordenamiento jurídico que, a su vez, dio lugar a un cambio significativo de circunstancias, por las que el país atraviesa un proceso de transición. La Corte considera que este período, entre otras cosas, ha implicado la adopción de decisiones y la promulgación en forma apresurada de leyes por parte de la Comisión de Legislación y Fiscalización, anteriormente, y por parte de la Asamblea Nacional, actualmente, con la finalidad de cumplir con los plazos previstos en la Constitución, por lo que no existe una regulación legal anterior para la realización de la consulta prelegislativa.¹⁶⁹
- c) Para la Corte, el hecho de que el Ministro de Energía haya enviado un oficio circular a varios funcionarios del gobierno, así como a diversas personas y organizaciones, entre ellas al presidente de la CONAIE, justifica el cumplimiento de la *consulta ambiental*, prevista en el art. 398 de la Constitución,¹⁷⁰ pero además cree que se ha actuado conforme a lo

167. *Ibid.*, p. 18.

168. *Ibid.*, p. 31.

169. *Ibid.*, p. 33.

170. *Ibid.*, p. 35.

dispuesto en el art. 6 del Convenio 169 de la OIT. Por otro lado, la Corte considera que el envío de una comunicación suscrita por varias organizaciones ecologistas, sociales, e indígenas, entre ellas la CONAIE, dirigida a la presidenta de la Comisión de Producción Económica y Desarrollo de la Asamblea Nacional, acompañada de argumentos sobre la inconstitucionalidad del entonces proyecto de ley y en la que además se solicita el archivo del mismo, llamando a un diálogo y debate entre múltiples sectores sociales, es muestra de que ha habido un proceso de información y por lo tanto de participación, de tal suerte que se pronuncia diciendo que «si bien estos mecanismos no se equiparan integralmente a un proceso de consulta prelegislativa, contienen elementos sustanciales del mismo, así lo declara esta Corte».¹⁷¹

Adicionalmente, la Corte Constitucional establece las siguientes reglas para los casos que en adelante requieran de consulta prelegislativa, en tanto la Asamblea Nacional promulgue una ley específica que regule ese derecho: 1. La Asamblea Nacional será el sujeto consultante, y dirigirá este proceso exclusivamente a comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades, antes de adoptar una medida legislativa que pueda afectar cualquiera de sus derechos colectivos; 2. La consulta prelegislativa no equivale ni a la consulta previa, libre e informada prevista en el art. 57, num. 7, ni a la consulta ambiental contemplada en el 398 de la Constitución; 3. Las opiniones que ofrezcan los sujetos consultados deben referirse a los aspectos que puedan vulnerar *de manera objetiva* alguno de sus derechos colectivos.¹⁷²

Se establecen cuatro fases de la consulta prelegislativa: 1. Preparación; 2. Convocatoria; 3. Registro, información y realización de la consulta prelegislativa, y 4. Análisis de resultados y cierre de la consulta.

Para cada fase se prevén pasos a seguir, entre los que podemos mencionar: para la organización de la consulta se contará con el Consejo Nacional Electoral, que establecerá un sistema de registro de los sujetos consultados; la consulta se realizará en castellano, aunque se deja abierta la posibilidad de recibir opiniones en los idiomas originales de los pueblos consultados; el debate de las opiniones se hará por medio de una mesa de diálogo, de la que serán parte los delegados de los sujetos consultados y previamente inscritos, y una comisión legislativa *ad hoc*. Finalmente, dice la Corte que de no llegarse a acuerdos sobre uno o varios puntos, «la Asamblea Nacional los pondrá de manifiesto de manera explícita y motivada».¹⁷³

171. *Ibid.*, p. 38.

172. *Ibid.*, p. 39.

173. *Ibid.*, p. 43.

Como se señaló en párrafos anteriores, la Corte establece las diferencias entre la *consulta ambiental*, la *consulta prelegislativa* y la *consulta previa, libre e informada*. Sin embargo, la Ley de Minería únicamente aborda la consulta ambiental, por lo que la Corte también entra a establecer los siguientes parámetros que han de considerarse para aplicar la consulta previa, libre e informada en las actividades mineras:¹⁷⁴

- a) Es un procedimiento flexible, que se debe llevar a cabo de acuerdo con el derecho interno y con las tradiciones, usos y costumbres de los sujetos consultados;
- b) Es previa, por lo que debe realizarse antes del inicio de cada una de las etapas de la actividad minera;
- c) Es pública e informada, lo cual implica que los sujetos consultados deben tener acceso oportuno a la información que les permita entender los efectos de la actividad minera en sus territorios;
- d) Un proceso de información o difusión no sustituye el de consulta que debe ser un verdadero diálogo con los representantes de los sujetos consultados;
- e) Debe ser llevada a cabo de buena fe, de tal modo que debe ser un verdadero *mecanismo de participación*, que tenga como objeto la búsqueda del consenso entre los participantes;
- f) Deben difundirse públicamente y en un tiempo razonable todas las fases de la consulta;
- g) Antes de llevarse a cabo la consulta debe definirse concertadamente los temas sustantivos, el procedimiento de negociación y toma de decisiones y el respeto de las reglas establecidas;
- h) En forma previa a la consulta deben definirse concertadamente «los pueblos y comunidades afectadas de manera real e indubitable por la decisión»;
- i) El proceso de consulta debe llevarse a cabo respetando los procesos internos y costumbres de los sujetos consultados, para la toma de decisiones;
- j) La consulta debe ejecutarse mediante procedimientos formalizados, previamente conocidos, y que puedan replicarse en situaciones similares;
- k) El resultado de la consulta no es vinculante para el Estado, «la opinión de los pueblos consultados si tiene una connotación jurídica especial [...] sin que esto implique la imposición de la voluntad de los pueblos indígenas sobre el Estado»;¹⁷⁵

174. *Ibid.*, p. 53-55.

175. *Ibid.*, p. 55.

- l) La consulta previa, libre e informada es una obligación estatal, cuyo incumplimiento acarrea la responsabilidad internacional del Estado, e internamente la eventual nulidad de los procedimientos y medidas adoptadas.

La promulgación de la Constitución de 2008 suponía la demarcación de un escenario más amplio en el ejercicio y garantía de los derechos, particularmente la caracterización del Estado como «constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico»; lo que plantea varios retos y desafíos en el desarrollo de los derechos. El criterio de la Corte Constitucional sobre la vigencia del régimen de transición para justificar el no haber llevado a cabo la consulta prelegislativa con respecto a la Ley de Minería, no es coherente con el carácter del Estado ni con los principios de aplicación de derechos previstos en la Constitución, particularmente con el de la aplicación directa de los derechos y garantías reconocidos constitucionalmente y en instrumentos internacionales, por el cual el pleno ejercicio de esos derechos y garantías no puede estar condicionado a la existencia de requisitos legales.¹⁷⁶ De tal forma que la Corte Constitucional no podía justificar la falta de una consulta prelegislativa alegando falta de ley. Por otro lado –como ya se ha señalado reiteradamente–, un proceso de información no equivale al de consulta; no obstante, la Corte Constitucional, a pesar de reconocer que las comunicaciones enviadas y recibidas no constituyen consulta prelegislativa, declara que este intercambio de opiniones contiene elementos sustanciales de este derecho; sin embargo, no justifica en la sentencia cómo cumple este procedimiento con los requisitos de *previa, libre e informada*, que son justamente los elementos sustanciales de la consulta.

Otros de los principios de aplicación de derechos previstos en la Constitución es el de interpretación más favorable a la vigencia de derechos y garantías,¹⁷⁷ y el principio de desarrollo progresivo de los derechos,¹⁷⁸ que debieron ser considerados por la Corte al emitir las reglas de aplicación en los procesos de consulta prelegislativa y consulta previa, libre e informada. Sin embargo, algunos elementos del contenido de la sentencia dan cuenta que en ambos ca-

176. «Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte. Para el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales no se exigirán condiciones o requisitos que no estén establecidos en la Constitución o la ley. Los derechos serán plenamente justiciables. No podrá alegarse falta de norma jurídica para justificar su violación o desconocimiento, para desear la acción por esos hechos ni para negar su reconocimiento». Constitución 2008, art. 11, num. 3.

177. *Ibid.*, num. 5.

178. *Ibid.*, num. 8.

El derecho colectivo de participación está relativizado. Así, por ejemplo, la sentencia regula únicamente la consulta de decisiones legislativas, pero no establece este tipo de consulta frente a otras decisiones normativas de carácter nacional y local (reglamentos y ordenanzas), que eventualmente pueden vulnerar los derechos colectivos.

Por otro lado, las reglas de la Corte no constituyen salvaguarda para garantizar las características sustanciales de *previa, libre e informada*, pues se otorga a la Asamblea Nacional la facultad de determinar unilateralmente la agenda de consulta, los temas a ser consultados, los tiempos para llevarla a cabo y la información a entregarse. Con relación a los sujetos consultados, dispone que serán convocados oficialmente a la consulta aquellos que hayan sido previamente identificados por el organismo público e inscritos en el proceso, lo que puede interferir con el derecho de los pueblos y comunidades a decidir internamente cuáles son las organizaciones o instituciones que los representan. Sobre este punto, cabe recordar que el Consejo de Administración de la OIT¹⁷⁹ –tal como fue analizado en el capítulo anterior– señaló que la representatividad es un componente esencial de la obligación de consulta y, al no llevarla a cabo con las instituciones u organizaciones indígenas verdaderamente representativas, no se estaría cumpliendo con los términos establecidos en el Convenio 169.

Las reglas de la Corte, tanto para la consulta prelegislativa como para la consulta previa, libre e informada, prevén que el objeto de estos procesos es alcanzar el *consenso*, más no el *consentimiento*,¹⁸⁰ lo que desvirtúa el sentido de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas, que propone como fin de la consulta lograr el consentimiento previo, libre e informado. Más aún, la Corte deja a un lado el análisis del derecho a la autodeterminación de los pueblos, y por lo tanto a elegir su propia forma de desarrollo, al establecer que la opinión que se derive del proceso de consulta no es de carácter vinculante, pues no puede implicar la imposición de los pueblos indígenas sobre el Estado.

179. Respuesta del Consejo de Administración de la OIT frente a la «Reclamación en la que se alega el incumplimiento por Ecuador del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (num. 169), presentada en virtud del art. 24 de la Constitución de la OIT por la Confederación Ecuatoriana de Organizaciones Sindicales Libres (CEOSL)», de 14 de diciembre de 1999 y recibida el 4 de enero de 2000.

180. «El consentimiento supone la decisión última de un sujeto al que se le atribuye una autoridad mayor sobre la toma de un acuerdo final, en el que la opinión que este tenga será definitiva y decidirá el curso del evento». Alejandra Alayza, «Minería, comunidades y participación. Consulta y consentimiento previo, libre e informado en el Perú», en CAAP / CLAES, *Extratativismo, política y sociedad*, Quito, CAAP y CLAES, 2009, p. 173.

De lo expuesto se puede deducir que tanto la Ley de Minería como la interpretación que hace la Corte Constitucional de esta, no llegan a establecer de forma contundente el alcance del derecho de participación por medio de la consulta ambiental y de la consulta previa, libre e informada y, por lo tanto, su ejercicio está subordinado a la noción de interés general que subyace en el concepto de desarrollo. De este modo, si bien pueden llevarse a cabo ciertos procedimientos de socialización y participación social, estos no están diseñados para que se pueda incidir realmente en la formulación e implementación de políticas y proyectos de explotación minera.

PARTICIPACIÓN DE LAS PERSONAS, COMUNIDADES, PUEBLOS Y NACIONALIDADES EN LA FASE DE EXPLOTACIÓN DE COBRE EN EL PROYECTO MIRADOR

Lo señalado se reflejó en la fase de consulta ambiental, que se llevó a cabo antes de la fase de explotación del proyecto Mirador. Como se explicó, la Ley de Minería dispone que antes de cada fase de la actividad minera el Estado tiene la obligación de llevar a cabo los procesos de consulta previa libre e informada y la consulta a la comunidad en materia ambiental; sin embargo, según la información recogida, este proceso no fue distinto del que se llevó a cabo para la fase de exploración, con el marco constitucional y legal anterior.

Algunas organizaciones locales aseguran que la consulta a la comunidad se ha llevado a cabo vulnerando las disposiciones constitucionales y legales que regulan el derecho de participación en las actividades mineras, puesto que, a pesar de que la Constitución y la Ley de Minería disponen que el sujeto consultante sea el Estado, este proceso de socialización fue llevado a cabo por la empresa Ecuacorriente S.A., concesionaria del proyecto minero.¹⁸¹ Por su parte, el Ministerio del Ambiente indicó que el proceso de *socialización* del EIA se llevó a cabo en los mismos términos que para la fase de *exploración*; es decir, mediante audiencias públicas¹⁸² donde se expuso a las comunidades el documento del EIA para que lo revisen y también lo subieron a la página web de la empresa.¹⁸³

181. Oficio No. 0069COSCP de 11 de noviembre de 2010, dirigido a la oficina del Ministerio del Ambiente de Zamora Chinchipe y suscrito por representantes del Consorcio de Organizaciones Sociales del cantón El Pangui.

182. Se realizó una convocatoria para la socialización del EIA a llevarse a cabo el 5 de noviembre de 2010, en los cantones Tundayme, Chuchumbleta y El Pangui.

183. Entrevista al Ing. Douglas Ochoa, técnico del Ministerio del Ambiente a cargo del proceso de socialización del EIA del proyecto Mirador, Quito, 3 de diciembre de 2010.

Según este ministerio, si bien es el encargado de *coordinar* el proceso de socialización, la que está a cargo de la *facilitación* es la empresa minera por medio de la entidad consultora que realizó el EIA, la que recibe un pago de la empresa responsable de ejecutar el proyecto minero. La consultora recoge solamente las opiniones de la comunidad que considere viables. Por otro lado, el Ministerio del Ambiente considera que en el caso del proyecto Mirador no es necesario realizar la consulta previa, libre e informada a pueblos indígenas, como un proceso diferenciado de la consulta ambiental, ya que las comunidades son *hispanohablantes*.¹⁸⁴

Como se puede observar, los procedimientos utilizados para cumplir con la *consulta ambiental* no difieren de los previstos en la reglamentación anterior a la expedición de la Constitución vigente, ni de la Ley de Minería y su reglamentación; asimismo, el criterio bajo el cual no se lleva a cabo la *consulta previa, libre e informada* contradice la Constitución, así como las reglas de aplicación de la consulta establecidas por la Corte Constitucional para las actividades mineras.

Esto evidencia que el derecho de participación de las personas y comunidades, en general, y de los pueblos indígenas, en particular, en las actividades de explotación minera depende mucho más que de formalidades o reglas, en tanto estas no garanticen realmente la incidencia en las decisiones estatales. Para ello es necesario reconocer en este derecho no solo el mecanismo que puedan tener los pueblos y las comunidades para oponerse a un determinado proyecto o política, sino que debe obligar a debatir la noción de interés general que subyace en el concepto generalizado de desarrollo. Sin embargo, esto todavía es un reto, pues más allá de la abstracción de la normas, en los casos concretos de explotación de recursos naturales como en el del proyecto Mirador, está claro que el ejercicio de derechos está subordinado a la idea de desarrollo como crecimiento económico.

El proyecto Mirador es calificado de *estratégico nacional* y, de acuerdo con el discurso oficial, la ejecución de este tipo de proyectos aportará al cambio de la estructura económica. La categorización de proyectos estratégicos nacionales responde a tres criterios: 1. Que son «decisivos para la fase de acumulación con miras a la transición y profundización de la redistribución»,¹⁸⁵ entre estos están los mineros y petroleros; 2. Aquellos proyectos necesarios

184. *Ibid.*

185. El Mercurio, «Se conformó oficialmente grupo estratégico provincial de Zamora Chinchipe», 25 de julio 2010, en *El Mercurio*, <<http://www.elmercurio.com.ec/246357-se-conformo-oficialmente-grupo-estrategico-provincial-de-zamora-chinchipe.html>>. Fecha de consulta: 14 de julio de 2010.

para la sustitución de importaciones, y 3. Aquellos con mayor impacto en el cambio de la matriz energética.

Obedeciendo a este criterio, y para garantizar que el proyecto Mirador siga adelante, se ha conformado el Grupo Estratégico Provincial de Zamora Chinchipe, como un espacio interinstitucional que tiene, entre otros objetivos, el de garantizar la gestión del ejecutivo en las zonas de influencia de los proyectos nacionales estratégicos.

Al no haberse resuelto la tensión entre la participación y el desarrollo, ni con la expedición de una nueva Constitución, ni con la promulgación de la Ley de Minería y su reglamento, ni con el establecimiento de reglas de aplicación de la consulta previa, libre e informada por parte de la Corte Constitucional, está latente el recurso de la resistencia y protesta, más aún cuando la misma Constitución reconoce el *derecho a la resistencia*, que legítima el uso de mecanismos de participación no formales. Según el texto constitucional este derecho puede ser ejercido, tanto individual como colectivamente, frente a acciones u omisiones del poder público o de las personas naturales o jurídicas no estatales que vulneren o puedan vulnerar sus derechos constitucionales; aún plantea que puede ser ejercido para demandar el reconocimiento de nuevos derechos. Al no estar determinado el alcance de este derecho, su expresión es imprevisible.

Para el Relator de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, con relación a la situación de Ecuador, es necesario un acatamiento riguroso de las normas sobre consulta y consentimiento libre, previo e informado para evitar que «se repitan situaciones de conflictividad respecto a proyectos de extracción de recursos naturales, así como para evitar los daños que los pueblos indígenas suelen sufrir en este tipo de casos» (J. Anaya, 2009: 16).

Esta realidad obliga a un debate más profundo de los límites del ejercicio de los derechos humanos y, particularmente, del derecho de participación de las personas, especialmente de los pueblos indígenas, en el marco de actividades extractivas. Asimismo, es uno de los mayores desafíos desarrollar el contenido del derecho a participar en todos los asuntos de interés público, como reza el texto constitucional, bajo la promesa de trascender la democracia representativa y dar lugar a otras expresiones de democracia directa y comunitaria, lo que, según el Plan Nacional de Desarrollo, es indispensable para la edificación de un Estado poscolonial, con características plurinacionales.

Por otro lado, la evidente crisis ambiental obliga a repensar la noción de desarrollo basada en el modelo extractivista. La Constitución vigente tiene varios elementos que pueden ser considerados como punto de partida para tal discusión. Así, el planteamiento del *sumak kawsay*, que recoge una filosofía

indígena que, en contra del pensamiento judeo-cristiano,¹⁸⁶ propone una relación armónica entre los seres humanos y la naturaleza, implica respetar límites en su uso y aprovechamiento. Adicionalmente, la Constitución reconoce a la naturaleza como sujeta de derechos y, a pesar de que el desarrollo de su contenido es todavía incipiente, su solo planteamiento provoca una tensión con la ideología en que se sostiene el modelo de producción material y de acumulación, que condiciona el funcionamiento de los ecosistemas. Por lo tanto, existe un reto que debe ser abordado desde la reflexión y la acción, y más allá de la esfera legal.

186. «Las creencias judeo-cristianas no contienen inhibiciones al control de la naturaleza por el hombre», en C. G. Weeramantry, edit., *Technological impacts on human rights: models of development science and technology and human rights*, p. 18, citado por Edgardo Lander, comp., *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, CLACSO, 2000, p. 15.

Conclusiones

La noción generalizada de desarrollo encierra la idea de que el crecimiento económico es la única vía para alcanzar el bienestar de las personas. Bajo esta idea se ha implementado una serie de políticas contradictorias con el concepto de desarrollo. Así, las políticas «de desarrollo», aplicadas principalmente en la década de los 80 en los países de Latinoamérica y promovidas por las instituciones financieras internacionales, no incidieron en la reducción de la pobreza, más bien condujeron a un grave deterioro del medio ambiente. Este hecho obligó a debatir y reconceptualizar la noción de desarrollo; así surgió la definición de *desarrollo sustentable*, que reconoce el derecho de participación sobre asuntos medioambientales como un mecanismo para resguardarlo de medidas que, al implementarse, puedan ocasionarle daño.¹⁸⁷ Por su parte, el concepto de *desarrollo humano* plantea que el crecimiento económico no puede ser un fin en sí mismo, ya que el desarrollo tiene que mejorar la vida de las personas y garantizar sus libertades;¹⁸⁸ en esta noción, la participación es vista como un mecanismo que promovería mayor efectividad en las instituciones y en las normas, para garantizar la protección de los derechos humanos, pero también para que los mercados funcionen.¹⁸⁹

Estas discusiones están relacionadas con la democracia, que se considera el único sistema político compatible con las ideas de desarrollo y participación, bajo el supuesto que en este régimen se ejerce el poder por *autorización y bajo control del pueblo* (PNUD, 2002: 55). Sin embargo, la expresión de democracia moderna restringe la participación a procedimientos de representación electorales que diluyen los procesos de rendición de cuentas y no garantizan la participación adecuada de identidades específicas, como la de los pueblos indígenas.¹⁹⁰

Estos límites han llevado a que se proponga trascender la democracia representativa a otras expresiones de democracia; así, la Constitución de 2008

187. Declaración de Río, Principios 7 y 10.

188. A. Sen, *op. cit.*, p. 54.

189. PNUD, *Informe sobre desarrollo humano: profundizar...*, p. 51 y 52.

190. B. de Sousa Santos, *op. cit.*, p. 35-71.

reconoce como un derecho la participación ciudadana en todos los asuntos de interés público, que se ejercerá, dice, por medio de los mecanismos de la democracia representativa, directa y comunitaria.¹⁹¹ Adicionalmente, incorpora la noción de la planificación participativa para el desarrollo, que supone la participación y deliberación ciudadana en la definición de lineamientos que orientarán el desarrollo nacional.¹⁹² En este mismo sentido, el Plan Nacional del Buen Vivir afirma que un Estado plurinacional, tal como es caracterizado el Estado ecuatoriano, implica la construcción de un Estado «radicalmente democrático y poscolonial»,¹⁹³ en el que se deben valorar a las diversas expresiones de la democracia: la comunitaria, la deliberativa y la participativa, que complementan a la democracia representativa. Es decir, tanto en el ámbito conceptual como constitucional, se reconocen varias expresiones de democracia, cuyo ejercicio implica a su vez múltiples formas de participación en diferentes niveles e instancias, incluso en las políticas, planes y programas de desarrollo.

Entre las expresiones del derecho de participación surgen las figuras de la consulta a la comunidad en materia ambiental y la consulta previa, libre e informada. En el primer caso, hablamos de un derecho de carácter general; es decir, cualquier persona o comunidad de personas puede ejercer este derecho frente a toda decisión o autorización estatal que pueda afectar al medio ambiente. En el segundo caso, se trasciende el tema ambiental, pues se trata de un derecho colectivo cuyos sujetos tienen el mismo carácter, como es el caso de los pueblos indígenas.¹⁹⁴ El ejercicio del derecho a la consulta previa, libre e informada garantiza a estos pueblos, su autodeterminación y, por lo tanto, la elección de sus prioridades y formas de desarrollo.¹⁹⁵ Derechos que cobran particular importancia en la medida en que la Constitución vigente, entre otras características, reconoce al Ecuador como un estado plurinacional.

Las políticas de desarrollo de Ecuador se sostienen en un modelo económico extractivista; esto es, un modelo primario exportador,¹⁹⁶ que se profundizará con la implementación de proyectos de minería metálica a gran escala. El proyecto Mirador, ubicado en la cordillera de El Cónдор, en la provincia de Zamora Chinchipe, es el primero de este tipo y se desarrollará bajo la modali-

191. Constitución 2008, art. 95.

192. *Ibid.*, art. 279 y 280.

193. SENPLADES, *op. cit.*, p. 20.

194. Según el Convenio 169 de la OIT, se consideran pueblos indígenas, «por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conserven todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas».

195. OIT, *op. cit.*, art. 7.

196. A. Acosta, *op. cit.*, p. 151.

dad de explotación a cielo abierto, con una duración de al menos 18 años. En esta región habitan originariamente pueblos de la nacionalidad shuar y, actualmente, comunidades campesinas que llegaron en el marco de las políticas de colonización. La dimensión del proyecto minero y sus inevitables efectos en el medio ambiente y los proyectos de vida de los habitantes de esta región obligaban, sin duda, al Estado ecuatoriano a llevar a cabo la consulta ambiental y la consulta previa, libre e informada. No obstante, se ha constado que ni antes de la fase de exploración ni antes de la fase de explotación el Estado ecuatoriano ha promovido procesos efectivos de consulta ambiental, y ninguno de consulta previa, libre e informada.

Las actividades de minería metálica en Ecuador fueron impulsadas en los primeros años de la década de los 90, en el marco de las políticas de desarrollo promovidas por las instituciones financieras internacionales. De este modo, el Proyecto de Desarrollo Minero y Control Ambiental fue la base para una reforma institucional y normativa tendiente a alentar la inversión extranjera en el sector minero ecuatoriano, para lo cual se redujeron los controles gubernamentales y se simplificaron los trámites, lo que representó la creciente desregulación del Estado en este sector de la economía ecuatoriana. En este contexto, la participación de la comunidad en materia ambiental se reguló tan solo como un requisito para la aprobación de los EIA, pero no como un ejercicio del derecho a participar en decisiones estatales que puedan afectar el medio ambiente. Por otro lado, el derecho a la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas fue reconocido constitucionalmente en 1998, luego de que el Estado ecuatoriano ratificó el Convenio 169 de la OIT.

La fase de *exploración* del proyecto Mirador se inició en el marco de la Constitución de 1998 y la legislación minera anterior; sin embargo, la consulta ambiental y la consulta previa, libre e informada estaban plenamente reconocidas constitucionalmente; además, el Estado Ecuatoriano ya había ratificado el Convenio 169 de la OIT; es decir, contaba con un marco normativo suficiente para promover el ejercicio de estos derechos. A pesar de ello, se limitó a realizar un proceso de *socialización* de los EIA, que estuvo a cargo de la misma empresa consultora que los elaboró, contratada por Ecuacorriente S.A., empresa concesionaria del proyecto Mirador. Los límites prácticos de la participación de las comunidades y pueblos afectados por el proyecto dieron lugar a la organización de acciones de protesta y resistencia, que derivaron en un elevado grado de conflictividad social en el año 2007, que trascendió esta región y colocó en la agenda política el debate sobre las actividades mineras en el país, sus efectos y la necesidad de garantizar la participación de las personas, comunidades y pueblos afectados. De esta forma se abrió el denominado Diálogo Minero, promovido por el gobierno como un espacio de debate entre los diferentes actores: Estado, empresas mineras y sociedad civil. A pesar de

que este diálogo no tuvo resultados concretos, abrió el camino para que la Asamblea Constituyente, convocada en ese mismo año, tome posición frente a las políticas mineras y los conflictos sociales y ambientales derivados de ellas.

La expedición del Mandato No. 6 o Mandato Minero por la Asamblea Constituyente generó una gran expectativa en las personas, comunidades, pueblos y organizaciones sociales que demandaban una mayor regulación de la actividad minera por parte del Estado, así como un efectivo grado de participación social en las decisiones que en esta materia se tomen. Este mandato, entre otras cosas, declaró la extinción sin compensación económica alguna de las concesiones mineras que se hallaren en la fase de exploración y que no hubieren realizado ninguna inversión en el desarrollo del proyecto; así como de aquellas en las que no se hubiesen realizado los EIA o procesos de consulta previa; situación en la que se encasillaba el proyecto Mirador. Por su parte, la expedición de la nueva Constitución en 2008 ofrecía un nuevo paradigma en la noción de desarrollo, con la propuesta del *sumak kawsay*; otras expresiones de democracia como la directa y comunitaria, y la garantía de participación en actividades extractivas por medio de la consulta ambiental, la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, así como la consulta prelegislativa, derechos indelegables a particulares. Sin embargo, las disposiciones del Mandato Minero no fueron aplicadas, por lo que las concesiones del proyecto Mirador no se extinguieron, a pesar que no se había llevado a cabo un proceso de consulta previa, libre e informada, ni se habían respetado los principios de participación consagrados en la nueva Constitución en las medidas que se tomaron posteriormente para regular la actividad minera en el país.

La expedición de la Ley de Minería en 2009 se realizó al margen de un proceso de participación social, lo que generó nuevamente un clima de conflictividad social. La principal demanda del movimiento indígena y campesino fue que esta nueva normativa amenazaba sus derechos, pues debía haberse realizado un proceso de consulta prelegislativa, tal como lo plantea la Constitución vigente, razón por la cual estas organizaciones presentaron una demanda de inconstitucionalidad. Sin embargo, la Corte Constitucional dice en su sentencia que el análisis de esta situación tiene que considerar el período de transición en que se encuentran toda la institucionalidad estatal, situación que justifica que, al no existir una regulación normativa específica para la consulta prelegislativa, esta se convalida en el caso de la expedición de la Ley de Minería con varias comunicaciones entre la Asamblea y las organizaciones sociales, indígenas y ecologistas. Criterio que va en contra de los principios de aplicación de derechos contemplados en la Constitución, y de las obligaciones adquiridas por el Estado mediante su ratificación del Convenio 169 de la OIT. Adicionalmente, la Corte resuelve emitir una serie de reglas de aplicación de

la consulta previa, libre e informada, que deberán acatarse en todas las fases de las actividades mineras, en tanto se expida una regulación específica.

La fase de explotación del proyecto Mirador se ha iniciado en el marco de una nueva Constitución y una nueva normativa; sin embargo, igual que en la fase de exploración, se ha realizado solamente una *socialización* del EIA, proceso que además no ha sido realizado por el Estado, tal como lo establece la nueva regulación constitucional y legal, sino que ha estado a cargo de Ecuacorriente S.A., empresa concesionaria del proyecto Mirador. Además, no se ha realizado ningún proceso de consulta previa, libre e informada a los pueblos shuar, bajo el argumento de que son *hispanohablantes*. Es decir, al igual que lo que ocurría antes de la promulgación de la nueva Constitución, la socialización del EIA se equipara a un proceso de consulta ambiental y reemplaza a la consulta previa, libre e informada, lo que es totalmente contrario a lo establecido en la Constitución y en el Convenio 169 de la OIT.

El derecho a la participación por medio de la consulta ambiental y de la consulta previa, libre e informada tiene límites prácticos de carácter normativo y de carácter político, y está subordinado al modelo de desarrollo que se pretende implementar; es decir, estas expresiones de participación no orientan una noción de desarrollo, al contrario, la noción de desarrollo imperante es la que caracteriza la participación. Así, la consulta ambiental en realidad no está diseñada para garantizar la participación en la toma de decisiones en temas que puedan afectar el medio ambiente, sino pensada únicamente para recoger opiniones siempre y cuando sean *técnicas y económicamente viables*; de esta forma, si la opinión mayoritaria fuese de oposición a un proyecto minero, no va a ser acatada por el Estado, pues no es viable en la medida en que no es compatible con un modelo de economía primario exportador. Lo mismo ocurre con la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas, que no solo no cuenta con una regulación, sino que además no ha sido implementada en ningún proyecto minero, aun cuando varios de ellos se encuentran en territorios indígenas, como es el caso del proyecto Mirador. Asimismo, aunque la Corte Constitucional ha establecido varias reglas a ser aplicadas, el fin mismo de este derecho es desnaturalizado al proponer que tiene por objeto alcanzar el *consenso*, cuando la Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas dispone que el fin de la consulta es alcanzar el *consentimiento*, criterio que ha sido ratificado por jurisprudencia de la Corte IDH. Por otro lado, el carácter de *estratégico nacional* que se ha dado a los proyectos mineros a gran escala hace que se los considere «decisivos para la fase de acumulación con miras a la transición y profundización de la redistribución»,¹⁹⁷ lo que evidencia que se quiere

197. El Mercurio, «Se conformó oficialmente...».

profundizar el modelo extractivista, y restringe, política y económicamente, el derecho de participación de personas, comunidades y pueblos.

Deben rescatarse, en la práctica y en la reflexión, los elementos que la Constitución vigente trae para debatir ampliamente los límites del modelo extractivista y un efectivo ejercicio de derechos de participación. Así, la propuesta del *sumak kawsay*, una forma alternativa de relacionamiento social y económico, que recoge una filosofía indígena que propone una relación armónica entre los seres humanos y la naturaleza bajo la idea que ambos entes son parte de un todo, y por otro lado, el reconocimiento de derechos a la naturaleza, son categorías que obligan a pensar en formas de desarrollo que superen el extractivismo.

Bibliografía

- Acosta, Alberto, *La maldición de la abundancia*, Quito, Abya-Yala, 2009.
- Alayza, Alejandra, «Minería, comunidades y participación. Consulta y consentimiento previo, libre e informado en el Perú», en CAAP y CLAES, *Extractivismo, política y sociedad*, Quito, CAAP y CLAES, 2009.
- Altimir, Oscar, «Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina», en Víctor E. Tokman y Guillermo O'Donnell, comp., *Pobreza y desigualdad en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, p. 23-54, 1999.
- Anaya, James, *Informe preliminar del Relator de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas*, julio, 2009, en <www.iwgia.org/iwgia_files_news_files/ONU_report2.SPA.pdf>.
- *Informe del Relator de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y libertades fundamentales de los indígenas*, A/HRC/15/137/Add 7, presentado al Consejo de Derechos Humanos en el 15o. Período de Sesiones, 13 de septiembre de 2010, en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/15session/A.HRC.15.37.Add.7_sp.pdf>.
- Báez, Sara, et al., *Una breve historia del espacio ecuatoriano*, Quito, Camaren, 2004.
- Bebbington, Anthony, edit., *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP), 2007.
- Bedoya Garland, Eduardo, «De la economía política a la ecología política: balance global del ecomarxismo y la crítica al desarrollo», en Andreu Viola, comp., *Antropología del desarrollo*, Barcelona, Paidós, p. 132-134, 1999.
- Berraondo, Mikel, coord., *Pueblos indígenas y derechos humanos*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2006.
- Borón, Atilio, «Crisis de las democracias y movimientos sociales en América Latina: notas para una discusión», en *Observatorio Social de América Latina*, mayo-agosto, Buenos Aires, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, p. 289-291, 2006.
- Brundtland, Gro Harlem, *Informe Nuestro futuro común*, Oslo, ONU, 1987.
- Cisneros, Paúl, «El diálogo minero en el Ecuador: ¿señales de una nueva relación entre comunidades, empresas extractivas y Estado?», en *Documento de trabajo*, No. 12, Quito, Observatorio Socio Ambiental-FLACSO Ecuador, p. 1-19, 2008.
- Damonte Valencia, Gerardo, «Minería y política», en Anthony Bebbington, edit., *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*, Lima, IEP, p. 117-162, 2007.

- Escobar, Arturo, «El desarrollo sostenible: diálogo de discursos», en *Foro*, No. 23, Bogotá, Fundación Foro Nacional por Colombia, p. 98-112, 1994.
- Escobar, Arturo, *et al.*, *Política cultural y cultura política: una nueva mirada sobre los movimientos sociales latinoamericanos*, Bogotá, Aguilar, 2001.
- Esteva, Gustavo, «Desarrollo», en Wolfgang Sachs, edit., *Diccionario del desarrollo: una guía del conocimiento como poder*, Lima, PRATEC, 1996, en *Universidad Veracruzana*, <www.uv.mx>. Fecha de consulta: 24 de enero de 2010.
- Ferraro, Emilia, comp., *Teorías del desarrollo*, Quito, s. e., 1996.
- Guimaraes, Roberto, «Desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe: desafíos y perspectivas a partir de Johannesburgo 2002», en Héctor Alimonda, comp., *Los tormentos de la materia*, Buenos Aires, CLACSO, p. 87-114, 2006.
- Irigoyen Fajardo, Raquel, «De la tutela indígena a la libre determinación del desarrollo, la participación, la consulta y el consentimiento», en *El Otro Derecho*, No. 40, Bogotá, ILSA, p. 1-43, 2009.
- Juste Ruiz, José, «El desarrollo sostenible y los derechos humanos», en Cristian Courtis, comp., *Protección internacional de los derechos humanos: nuevos desafíos*, México DF, Porrúa, p. 319-347, 2005.
- Kingman, Santiago, «Tierras y territorios en la Cordillera del Cóndor», ponencia presentada en el Primer Encuentro Ecuatoriano de Investigación sobre la Sociedad Rural, FLACSO / ALASRU, Quito, 6-7 de octubre de 2005, en <http://www.alasru.org/enceq/Kingman.pdf>. Fecha de consulta: 29 de abril de 2010.
- Lander, Edgardo, comp., *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, CLACSO, 2000.
- Leff, Enrique, «La insoportable levedad de la globalización: la capitalización de la naturaleza y las estrategias fatales de sustentabilidad», en *Desarrollo sustentable ¿realidad o retórica?*, Revista de la Universidad de Guadalajara, No. 6, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, p. 22-44, 1999.
- , *Ecología y capital: racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable*, México DF, Siglo XXI, 2001.
- Lustig, Nora, comp., *El desafío de la austeridad: pobreza y desigualdad en la América Latina*, México DF, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- Martínez, Nela, «La inconsciencia sobre el desarrollo humano», en UNFPA, *Estado de la población mundial. Las nuevas generaciones: perspectiva ecuatoriana*, Quito, UNFPA, p. 22-23, 1999.
- Ministerio de Energía y Minas, *ABC de la minería en el Ecuador*, Quito, Ministerio de Energía y Minas-Viceministerio de Minas, 2007.
- Morley, Samuel, «El ajuste estructural y los determinantes de la pobreza en América Latina», en Nora Lustig, comp., *El desafío de la austeridad: pobreza y desigualdad en la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 55-84, 1997.
- OXFAM Américas, *Informe sobre industrias extractivas en el Ecuador*, Quito, OXFAM, 2007.
- PNUD, *Informe sobre desarrollo humano*, Bogotá, Tercer Mundo, 1990.
- , *Informe sobre desarrollo humano: profundizar la democracia en un mundo fragmentado*, Madrid, Mundi Prensa, 2002.

- Quijano, Aníbal, «El fantasma del desarrollo en América Latina», en Alberto Acosta, comp., *El desarrollo en la globalización: el reto de América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad / ILDIS-FES, p. 11-27, 2000.
- Ruiz, Lucy, «Indígenas y colonos: la increíble y triste historia de la colonización amazónica», en Banco Central del Ecuador, edit., *El Ecuador de la posguerra*, Quito, Banco Central del Ecuador, p. 263-284, 1992.
- Sachs, Wolfgang, edit., *Diccionario del desarrollo: una guía de conocimiento como poder*, Lima, PRATEC, 1996, en *Universidad Veracruzana*. <www.uv.mx>. Fecha de consulta: 24 de enero de 2010.
- Santos, Boaventura de Sousa, *Democratizar la democracia: los caminos de la democracia participativa*, México DF, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Sasso Rojas, María Jimena, *El Proyecto Multipropósito Baba: disputas sobre desarrollo y sustentabilidad*, Quito, Abya-Yala, 2009.
- Sbert, José María, «Progreso», en Wolfgang Sachs, edit., *Diccionario del desarrollo: una guía del conocimiento como poder*, Lima, PRATEC, 1996, p. 299-319, *Universidad Veracruzana*, <www.uv.mx>. Fecha de consulta: 24 de enero de 2010.
- Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*, Bogotá, Planeta, 2000.
- UNICEF, *Informe Ajuste con rostro humano: protegiendo a los grupos vulnerables y promoviendo el desarrollo*, [Nueva York], UNICEF, 1987.
- Valier, Jacques, «Liberalismo económico, desigualdades sociales y pobreza en los países subdesarrollados», en *Cuaderno de Economía*, No. 21, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia-Departamento de Teoría y Política, p. 35-65, 1994.

Normativa internacional

- Organización Internacional del Trabajo, Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptada en la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 27 de junio de 1989.
- Organización de las Naciones Unidas, Declaración de Estocolmo, adoptada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, 16 de junio de 1972.
- Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, aprobada en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y el Desarrollo, Principio 7, Río de Janeiro, junio de 1992.
- Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas, de 13 de septiembre de 2007, aprobada por Resolución A/RES/61/295.

Normativa nacional

- Asamblea Constituyente, Resolución de Amnistía No. 4, Montecristi, 14 de marzo de 2008.
- Constitución de la República del Ecuador, Registro Oficial (RO) No. 449, Quito, 20 de octubre de 2008.
- Constitución Política del Ecuador, Quito, 1998.

Ley de Minería, Quito, 1991.

Ley de Minería, ROS No. 517, Quito, 29 de enero de 2009.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana, ROS No. 175, Quito, 20 de abril de 2010.

Mandato Constituyente No. 1, ROS No. 223, Quito, 30 de noviembre de 2007.

Mandato Constituyente No. 6, 18 de abril de 2008, ROS No. 321, Quito, 22 de abril de 2008.

Reglamento Ambiental para Actividades Mineras, expedido mediante Decreto Ejecutivo 625, RO No. 151, Quito, 12 de septiembre de 1997.

Reglamento General a la Ley de Minería, Decreto Ejecutivo 119, ROS No. 67, Quito, 16 de noviembre de 2009.

Texto Unificado de Legislación Ambiental, Suplemento No. 2 del RO de 31 de marzo de 2003, con reformas publicadas en RO No. 320, Quito, 25 de julio de 2006.

Jurisprudencia

Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, *Informe Brundtland*, junio de 1987, presentado a la Asamblea de Naciones Unidas el 4 de agosto de 1987.

Consejo de Administración de la OIT, Caso Shuar Bloque 24 GB.282/14/2.

Corte Constitucional del Ecuador, Sentencia No. 001-10-SIN-CC, Quito, 18 de marzo de 2010.

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pueblo Saramaka contra Surinam, Sentencia de 28 de noviembre de 2007, San José.

Políticas públicas y otros documentos

CLACSO-Observatorio Social de América Latina, *Cronología del conflicto social*, Documento de Trabajo, No. 160, Buenos Aires, CLACSO-Observatorio Social de América Latina, enero 2008, en *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*, <www.clacso.org.ar/documentos_osal/descargar.php?link=1209.pdf>. Fecha de consulta: 29 de diciembre de 2009.

EcuaCorriente S.A., Estudio de Impacto Ambiental Ampliatorio (EIA), Proyecto Mirador, elaborado por Terrambiente Consultores Cía. Ltda., Quito, EcuaCorriente S.A., 2006.

Memorando de Entendimiento No. ECSA.A 2009.005, suscrito entre EcuaCorriente S.A. y la Federación Shuar de Zamora Chinchipe, Zamora, 2009.

Oficio No. 0069COSCP de 11 de noviembre de 2010, dirigido a la oficina del Ministerio del Ambiente de Zamora Chinchipe y, suscrito por representantes del Consorcio de Organizaciones Sociales del cantón El Pangui.

Secretaría Nacional de Planificación, *Plan Nacional para el Buen Vivir 2009-2013 (versión resumida)*, Quito, SENPLADES, 2009.

Internet

Acción Ecológica, <<http://www.accioneecologica.org/index.php>>. Fecha de consulta: 4 de junio de 2010.

- América Latina en Movimiento, Proyecto Prodeminca: violaciones de las políticas del BM, 2 de noviembre de 2001, en *Agencia Latinoamericana de Información*, <http://alainet.org/active/1570&lang=es>. Fecha de consulta: 2 de abril de 2010.
- Consejo de Desarrollo de las Nacionalidades Indígenas, en *CODENPE*, <http://www.codenpe.gov.ec>. Fecha de consulta: 19 de junio de 2010.
- Ecuacorriente, <http://www.ecuacorriente.com>. Fecha de consulta: 17 de junio de 2010.
- Ecuador Inmediato, «La minería se activa con tres compañías», 14 de junio de 2009, en *Ecuadorinmediato.com*, http://www.ecuadorinmediato.com/Noticias/news_us er_view/ecuadorinmediato_noticias. Fecha de consulta: 17 de octubre de 2009.
- El Mercurio, «Se conformó oficialmente grupo estratégico provincial de Zamora Chinchipe», 25 de julio 2010, en *El Mercurio*, <http://www.elmercurio.com.ec/246357-se-conformo-oficialmente-grupo-estrategico-provincial-de-zamora-chinchipe.html>. Fecha de consulta: 14 de julio de 2010.
- Federación Interprovincial de Centros Shuar, http://www.ficsh.org.ec/index.php?option=com_content!&view=article&id=8&Itemid=75&75&lang=es. Fecha de consulta: 2 de septiembre de 2010.
- Federación Shuar de Zamora Chinchipe, Zamora, <http://www.federacionshuar.org>. Fecha de consulta: 2 de septiembre de 2010.
- Hoy, «Correa ratifica impulso a la minería responsable en Ecuador», 1 de diciembre de 2008, en diario *Hoy*, <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/correa-ratifica-impulso-a-la-mineria-responsable-en-ecuador-321601.html>. Fecha de consulta: 11 de marzo de 2011.
- Minas y Comunidades, en <http://www.minesandcommunities.org/article.php?a=2499&highlight=aacute>. Fecha de consulta: 19 de junio de 2010.
- Organización Internacional del Trabajo, <http://www.ilo.org/indigenous/Conventions/no169/lang-es/index.htm>. Fecha de consulta: 5 de octubre de 2010.
- Souther Cooper Corporation, <http://www.southernperu.com/Portals/0/ES/Productos/Copper.pdf>. Fecha de consulta: 17 de octubre de 2009.
- Universidad Veracruzana, <http://www.ivanillich.org/Lidicc.htm>. Fecha de consulta: 24 de enero de 2010.

Entrevistas

- A. S., poblador de Machinaza, 5 de agosto de 2009.
- Awak, Ángel, dirigente de la Federación Provincial de la Nacionalidad Shuar de Zamora Chinchipe (FPNSHZP), filial de la Federación Interprovincial de Centros Shuar, Zamora, 3 de agosto de 2009.
- D. E., pobladora de El Pangui, 5 de agosto de 2009.
- Harris, Ian, gerente de Ecuacorriente S.A., Quito, 22 de julio de 2009.
- Lojano, Lorena, coordinadora zonal de Ecuacorriente S.A., El Pangui, 6 de agosto de 2009.
- Massa, Priscilla, subgerente de Desarrollo Sustentable de Ecuacorriente S.A., Gualaquiza, 6 de agosto de 2009.
- Ochoa, Douglas, ingeniero, técnico del Ministerio del Ambiente a cargo del proceso de socialización del EIA del proyecto Mirador, Quito, 3 de diciembre de 2010.

Últimos títulos de la Serie Magíster

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador

- 160** Diego Mogrovejo, LOS PRESUPUESTOS DE LA ACCIÓN EXTRAORDINARIA DE PROTECCIÓN: el control del rol del juez en el neoconstitucionalismo garantista
- 161** Rex Sosa, EL ESCUDO DE ARMAS DEL ECUADOR Y EL PROYECTO NACIONAL
- 162** Ángel Emilio Hidalgo, SOCIABILIDAD LETRADA Y MODERNIDAD EN GUAYAQUIL (1895-1920)
- 163** Isabel Paredes Ortiz, REPRESENTACIONES EN TENSIÓN: el cuerpo joven en los medios, la educación y el Estado
- 164** Astrid Muñoz, INFORMANTES Y COOPERANTES, ¿UNA ALTERNATIVA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA EN COLOMBIA?
- 165** Danilo Caicedo, CRÍMENES DE LESA HUMANIDAD Y VIOLACIONES DE DERECHOS: la actuación de la Comisión de la Verdad Ecuador
- 166** Ana Jimena Bautista Revelo, LA RESTITUCIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA: ¿REALIDAD O FICCIÓN?
- 167** Carlos Baldeón, LA NORMALIZACIÓN COMO PILAR INNOVADOR DE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA
- 168** Viviana Olave, JOSÉ FÉLIX DE RESTREPO Y LA FILOSOFÍA ÚTIL EN LA NUEVA GRANADA, 1773-1791
- 169** Jesús Pérez de Ciriza, APRENDER A CONVIVIR DESDE LA ESCUELA
- 170** Edwin Colcha, EL RECARGO TRIBUTARIO: ¿naturaleza recaudatoria o sancionatoria?
- 171** Sandra Yépez Ríos, PARA ENTENDER A DELFÍN QUISHPE: reflexiones sobre estéticas populares e identidad
- 172** Viviane Monteiro, ENFERMEDAD MENTAL, CRIMEN Y DIGNIDAD HUMANA: un estudio sobre la «medida de seguridad» en Brasil
- 173** Vladimir Bazante Pita, EL PRECEDENTE CONSTITUCIONAL
- 174** Susy Garbay, LÍMITES Y ALCANCES DEL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN: análisis del proyecto minero Mirador

En la provincia de Zamora Chinchipe se implementa el primer proyecto minero de explotación de cobre a gran escala, bajo la modalidad de cielo abierto, en Ecuador, al que se lo ha denominado «Mirador». A partir de este caso se realiza un análisis crítico del alcance y vigencia del derecho de participación de pueblos y comunidades en el marco de un modelo económico extractivista y primario exportador. En este contexto se evidencia que tanto la consulta ambiental y la consulta previa libre e informada a los pueblos indígenas, a pesar de estar reconocidos como derechos, no son mecanismos reales de participación, ni están diseñados para influir en las decisiones relacionadas con políticas extractivistas, pues más bien se subordinan a los intereses del desarrollo, noción que, aunque tome diversos nombres, sigue teniendo como sustento ideológico el crecimiento económico y la mercantilización de la naturaleza.

El propósito de este trabajo es alentar el debate crítico alrededor del tema de los derechos humanos, que permita su análisis desde una mirada integral que trascienda el ámbito jurídico.



Susy Garbay (Riobamba, 1969) Doctora en Jurisprudencia y Abogada de los Tribunales de la República por la Universidad Central del Ecuador, Quito (1998). Tiene un Diploma Superior en Derecho Constitucional (2001) y es Magíster en Derechos Humanos y Democracia en América Latina, con mención en Políticas Públicas (2011) por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Quito (UASB-E).

Es docente del Programa Andino de Derechos Humanos (PADH) de la UASB-E. Ha publicado el libro Análisis y perspectivas del ejercicio de los derechos colectivos en el Ecuador (2011), y el artículo «Reflexiones sobre el proyecto de Ley Minera: contradicciones entre los derechos mineros y los derechos humanos», en la revista Aportes Andinos, No. 24 (2009) del PADH-UASB-E.